

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

# GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



DÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 67**

Tomo IV

Junio de 2019

Segunda Sala (2)

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 IV

Junio de 2019

Segunda Sala (2)

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



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



**SECCIÓN SEGUNDA**  
EJECUTORIAS Y TESIS  
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA (2)



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE RECLAMA EL PAGO DE INTERESES CON MOTIVO DE LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE APORTACIONES O PARTICIPACIONES FEDERALES ES EL DE TREINTA DÍAS (PAGO EXTEMPORÁNEO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE JESÚS CARRANZA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**II. 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 JESÚS CARRANZA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**III. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE JESÚS CARRANZA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IV. 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 JESÚS CARRANZA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**V. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SUS DIFERENCIAS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE JESÚS CARRANZA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO REGIONAL PARA EL EJERCICIO 2015 AL MUNICIPIO DE JESÚS CARRANZA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE JESÚS CARRANZA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VIII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ADMITE EXPRESAMENTE EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL "FISDMF", CORRESPONDIENTE A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE JESÚS CARRANZA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IX. 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 JESÚS CARRANZA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 157/2016. MUNICIPIO DE JESÚS CARRANZA, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 9 DE MAYO DE 2018. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y EDUARDO MEDINA MORA I. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: JOEL ISAAC RANGEL AGÜEROS.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al nueve de mayo de dos mil dieciocho.

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

PRIMERO.—Por escrito presentado el diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Miguel Ángel Ruíz Montañez, síndico del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Jesús Carranza, Veracruz, promovió controversia constitucional en representación de ese Ayuntamiento contra el Poder Ejecutivo de esa entidad federativa.

En el apartado denominado como "Actos cuya invalidez se demanda", señaló los siguientes:

1. La retención injustificada por parte del Gobierno del Estado de Veracruz, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, de los recursos provenientes del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

2. La retención injustificada por parte del Gobierno del Estado de Veracruz, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, de los recursos provenientes del Fondo Regional (FONREGION), correspondientes al ejercicio de dos mil quince.

SEGUNDO.—La parte actora manifestó como antecedentes los que a continuación se sintetizan.

1. El dieciocho de diciembre de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de la 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 de dos mil dieciséis, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28, Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

2. El veintinueve de enero de dos mil dieciséis, fue publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz Número Extraordinaria 042, tomo CXCI, 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 Demarca-

ciones Territoriales del Distrito Federal, entre los Municipios del Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis.

Asimismo, en la referida Gaceta Oficial, fue publicado el Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), entre los Municipios del Estado de Veracruz para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, del cual se observa que el total de recursos que conforman el FISM-DF para el Municipio de Jesús Carranza, asciende a la cantidad de \*\*\*\*\*.

3. El siete de septiembre de dos mil dieciséis, la tesorera del Municipio informó al presidente municipal que de la revisión electrónica a los estados de cuenta que corresponden a dicho Ayuntamiento, se percibe que el Gobierno del Estado de Veracruz no ha hecho entrega de los recursos provenientes del FISMDF, por los meses de agosto, septiembre y octubre.

4. Señala que de los acuerdos publicados en la Gaceta Oficial de la entidad, correspondiente al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, establece "*Que la entrega de los recursos provenientes del FORTAMUN DF 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*". Recurso que ya fue entregado al Gobierno del Estado de Veracruz, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, tal como consta en la publicación del Diario Oficial de la Federación de dieciocho de diciembre de dos mil quince.

Asimismo, de la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz publicada el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se desprende que "*La entrega de los recursos del FISM DF 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 de Coordinación Fiscal*", es decir, mensualmente los primeros diez meses del año, el Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, deberá transferir los recursos del Ramo 33 Aportaciones Federales para las Entidades Federativas y Municipios.

5. El Municipio actor manifiesta que en ningún momento ha autorizado al Gobierno del Estado de Veracruz o la Secretaría de Finanzas y Planeación, a que sus partidas mensuales correspondientes a los Ramos Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) y del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoria-

les del Distrito Federal (FISDMDF), sean destinadas a fines distintos a lo previsto expresamente por la Ley de Coordinación Fiscal y a la Ley General de Desarrollo Social.

6. Que del Fondo Regional (FONREGION) correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil quince, se autorizó a favor del Municipio actor el monto de \*\*\*\*\* para la conclusión del puente de Chalchijapan, ubicado en el kilómetro 0+0293, del camino de Suchilpan, perteneciente al Municipio de Jesús Carranza, cantidad de la cual el Gobierno del Estado de Veracruz, a través de la Secretaría de Finanzas, ha ministrado sólo el 30%, correspondiente a la cantidad de \*\*\*\*\* , por lo que aún se le deben \*\*\*\*\*.

TERCERO.—A continuación se sintetiza el único concepto de invalidez expresado por la parte actora.

- En atención a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, 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 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 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.

- En el caso, señala que se le causa una afectación a su hacienda municipal en virtud de que el artículo 115 constitucional garantiza su pago en forma puntual e íntegra.

- El hecho de que el Gobierno del Estado de Veracruz no haga entrega de los recursos federales constituye de facto una retención que está sancionado con el pago de intereses, pues al retener las participaciones en cuestión se le priva de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y viola el artículo 115 de la Constitución Federal.

CUARTO.—El Municipio actor no precisó cuáles preceptos constitucionales se transgreden en su perjuicio; sin embargo, de la lectura integral de la demanda, se advierte que alega una violación al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—Por acuerdo de diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional 157/2016, y designó como instructor al Ministro José Fernando Franco González Salas.

Por auto de dieciocho de noviembre siguiente, el Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional, ordenó emplazar a las autoridades demandadas, Poder Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz, y ordenó dar vista al procurador general de la República para que hiciera las manifestaciones que considerara pertinentes.

SEXTO.—Mediante oficio depositado el veintitrés de enero de dos mil diecisiete en la Oficina de Correos de México, recibido el tres de febrero siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Miguel Ángel Yunes Linares, gobernador del Estado de Veracruz, contestó la demanda de controversia constitucional en la que alegó causales de improcedencia, las cuales se estudiarán en el apartado correspondiente.

SÉPTIMO.—El procurador general de la República no rindió opinión a pesar de estar debidamente notificado.

OCTAVO.—Una vez agotado el trámite respectivo, el nueve de mayo de dos mil diecisiete tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de ese ordenamiento legal, se hizo relación de las constancias de autos y se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>1</sup> 1o. de la ley regla-

---

<sup>1</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: ...

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

mentaria,<sup>2</sup> 10, fracción I,<sup>3</sup> y 11, fracción V,<sup>4</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I,<sup>5</sup> y tercero<sup>6</sup> del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Tribunal, del trece de mayo de dos mil trece.

SEGUNDO.—Se procede a realizar el estudio de la legitimación de quien promueve la controversia constitucional, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

El artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal faculta a los Municipios de una entidad federativa para promover controversias en las cuales se cuestione la constitucionalidad de sus actos o de sus disposiciones de carácter general.

Asimismo, conforme a los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>7</sup> el actor deberá comparecer a juicio por

---

<sup>2</sup> "Artículo 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

<sup>3</sup> "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

<sup>4</sup> "Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

<sup>5</sup> "SEGUNDO.—El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobrepasar y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.

"Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente."

<sup>6</sup> "TERCERO. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

<sup>7</sup> "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; ..."

conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En el caso, del escrito de la demanda de controversia constitucional, se advierte que quien promueve la controversia constitucional es el síndico del Ayuntamiento de Jesús Carranza, Veracruz, representante legal de ese Municipio, carácter que acredita con una copia certificada de la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave del viernes tres de enero de dos mil catorce.<sup>8</sup>

De acuerdo con el artículo 37, fracción I,<sup>9</sup> de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, corresponde al síndico la representación jurídica del Municipio; por lo que procede reconocer su legitimación para promover el presente medio de control.

Así también, la del propio Municipio actor para instar la vía, al ser uno de los entes mencionados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

TERCERO.—A continuación, se analizará la legitimación de la parte demandada, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

En el caso, el Municipio actor señaló como autoridad demandada al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, al cual le atribuyó la omisión en la entrega de recursos federales y el pago de los intereses respectivos.

Miguel Ángel Yunes Linares dio contestación a la demanda en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, personalidad que acredita

---

**"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. ..."

<sup>8</sup> Foja 15 y 16 del expediente en que se actúa.

<sup>9</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; ..."

con las copias certificadas de la constancia de mayoría de doce de junio de dos mil dieciséis, expedida a su favor por los integrantes del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado, mediante la cual se le declara como gobernador electo de la entidad referida.<sup>10</sup>

Ahora bien, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su artículo 42 dispone:

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

En consecuencia, Miguel Ángel Yunes Linares tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz en la presente controversia.

CUARTO.—Antes de entrar al análisis de la oportunidad de la demanda, es preciso determinar cuál es el acto o los actos concreta y específicamente reclamados por el Ayuntamiento actor.

A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con los artículos 39, 40 y 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, resulta procedente hacer las siguientes precisiones que derivan de la lectura integral y sistemática de las constancias de autos, particularmente de la demanda, de la contestación y de las documentales exhibidas como pruebas.

En el apartado denominado como "Actos cuya invalidez se demanda", señaló los siguientes:

1. La retención injustificada por parte del Gobierno del Estado de Veracruz, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, de los recursos provenientes del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

2. La retención injustificada por parte del Gobierno del Estado de Veracruz, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, de los recursos provenientes del Fondo Regional –FONREGION–, correspondientes al ejercicio de dos mil quince.

---

<sup>10</sup> Foja 64 del expediente en que se actúa.

Ahora, si bien en la demanda se hace referencia a retenciones, lo cierto es que nunca precisa que ya se le hubieran ministrado los recursos, mucho menos señala fecha alguna en que se hubiera realizado tal entrega en forma posterior a lo previsto en las disposiciones aplicables.

Por lo contrario, manifiesta que los fondos federales ya fueron transferidos al Gobierno del Estado de Veracruz, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; sin embargo, al día de la presentación de la demanda, subsiste la omisión de entregar tales recursos al Municipio actor.

De todo ello, se aprecia que el actor en realidad se refiere a la omisión en la entrega de los recursos federales que menciona, pues sus manifestaciones ponen en evidencia que afirma no tener conocimiento de que se hubiera realizado, hasta la fecha de la presentación de su demanda, la entrega respectiva.

De lo anterior, es válido concluir que el Municipio actor efectivamente impugna:

1. La omisión de entrega 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.

2. La omisión de entrega de los recursos provenientes del Fondo Regional (FONREGION), correspondientes al ejercicio de dos mil quince.

En consecuencia, los actos impugnados que se precisan en este apartado serán los que se estudiarán a la luz de los preceptos constitucionales aplicables al caso, en atención a la jurisprudencia P/J. 98/2009,<sup>11</sup> emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA.—El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener

---

<sup>11</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, Julio de 2009, página 1536, registro digital: 166985.

la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto."

No es óbice a lo anterior que, en el apartado de antecedentes, el actor haga referencia aislada al Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FORTAMUNDF– pues del análisis integral de su demanda, específicamente de los diversos apartados de "actos cuya invalidez se demanda", así como de sus puntos petitorios, se advierte que en realidad pretende controvertir las omisiones antes precisadas.

QUINTO.—En virtud de los actos precisados en el considerando anterior, cabe destacar que respecto de las controversias constitucionales en las que se impugnan actos de naturaleza negativa –es decir, los que implican un no hacer– el Pleno de este Alto Tribunal ha establecido diversas directrices para proceder a su estudio:

**a) Posibilidad de impugnar en controversia constitucional actos de naturaleza positiva y negativa.**

Al resolver la controversia constitucional 3/97,<sup>12</sup> se destacó que de conformidad con los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los

---

<sup>12</sup> En sesión de dieciocho de mayo de mil novecientos noventa y nueve, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Maya-goitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Góngora Pimentel.

Estados Unidos Mexicanos, así como 10 y 21 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del propio precepto constitucional, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que al referirse dichos numerales, en forma genérica, a "actos", debe entenderse que éstos pueden ser, atendiendo a su naturaleza, tanto positivos –implican un hacer– como negativos –implican un no hacer u omisión–.

Lo anterior se reflejó en la jurisprudencia P./J. 82/99, cuyos rubro y texto se transcriben a continuación:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE IMPUGNAR EN ESTA VÍA LAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS A QUE SE REFIERE LA LEY REGLAMENTARIA RESPECTIVA, SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS POSITIVOS, NEGATIVOS Y OMISSIONES.—De la lectura de los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 y 21 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del citado precepto constitucional, se advierte que corresponde conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y en el artículo 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que al referirse dichos dispositivos en forma genérica a 'actos', debe entenderse que éstos pueden ser positivos, negativos y omisiones."<sup>13</sup>

#### **b) Verificación de la existencia de la obligación de hacer.**

Asimismo, se estableció que en el caso de la impugnación de actos de naturaleza negativa, dado que se combate una omisión total o absoluta en el cumplimiento de un hacer, primero debe verificarse que existe la obligación, por parte de la demandada, de llevar a cabo lo que la actora asevera que no se realizó –verbigracia, la entrega de las participaciones federales que corresponden a un Municipio–.

---

<sup>13</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página: 568, registro digital: 193445.

### **c) Regla general de plazo para impugnación de actos de naturaleza negativa.**

En este punto, debe precisarse que en la ejecutoria que resolvió la diversa controversia constitucional 10/2001,<sup>14</sup> se determinó que los actos de naturaleza negativa tienen el carácter de continuos, pues al implicar un no hacer por parte de la autoridad, generan una situación permanente que no se subsana mientras no se realice la obligación de hacer, la cual se reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva.

De lo cual se concluyó que, como regla general, dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para su impugnación también se actualiza día a día, permitiendo entonces que la demanda pueda presentarse en cualquier momento, mientras que tal omisión persista.

La regla general de mérito se ve reflejada en la jurisprudencia P/J. 43/2003, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.—El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista."<sup>15</sup>

Cabe destacar que, para que se actualice la aplicación de la regla general de referencia, se requiere de la existencia de una falta absoluta de actuación de la demandada y no del solo incumplimiento parcial o de la mera

<sup>14</sup> En sesión de veintidós de abril de dos mil tres, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Azuela Güitrón.

<sup>15</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, registro digital: 183581.

infracción de alguna disposición legal, por ejemplo, la emisión de un oficio –acto positivo– que no cumpla con todos los requisitos previstos en las disposiciones conducentes.

Es aplicable la jurisprudencia P/J. 66/2009, cuyos rubro y texto se transcriben:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA 'OMISIÓN' IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P/J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', sostuvo que cuando en una controversia constitucional se reclamen omisiones, el plazo para promover la demanda es indefinido en tanto prevalezca la inactividad cuestionada. Sin embargo, para que dicha norma de excepción creada por la jurisprudencia cobre aplicación, es menester que precisamente esa inactividad sea el motivo de la impugnación, de tal forma que la pretensión del actor sea que se llene un vacío legal o se materialice una obligación derivada de la ley, de manera que la sentencia que en su momento se dicte declare que la omisión de la demandada es contraria a las normas jurídicas aplicables, ante la evidencia de que no actuó como debía hacerlo; en la inteligencia de que no basta el incumplimiento de una norma general para que se actualice una omisión 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."<sup>16</sup>

Otro ejemplo de un caso que no constituye una omisión o acto negativo, sino el mero incumplimiento de una disposición legal relacionado con un acto que tiene el carácter de positivo, lo es la falta de entrega del accesorio correspondiente –intereses– cuando se ministran en forma extemporánea participaciones federales a los Municipios de una entidad federativa.

---

<sup>16</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1502, registro digital: 166988.

Efectivamente, en la controversia 20/2005,<sup>17</sup> el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que entre los actos impugnados se encontraba *"la omisión del pago de los intereses que supuestamente se generaron con motivo del retraso de la entrega de las participaciones federales"*; sin embargo, se advirtió que aun cuando el actor señalaba que se trataba de un acto negativo, en realidad, se estaba en presencia de un acto en concreto, consistente en *"las entregas retrasadas, por parte de los demandados, de las participaciones federales que le corresponden al Municipio ... , esto es, desde el mes de enero del año dos mil hasta la fecha de presentación de la demanda (siete de marzo de dos mil cinco)"*.

Se arribó a esa conclusión en virtud de que, en términos de lo dispuesto por la fracción I, del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, tratándose de actos concretos –actos de naturaleza positiva, esto es, que implican un hacer– la demanda debe ser presentada dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se haya tenido conocimiento del acto o actos reclamados o su ejecución.

Mientras que en el escrito de demanda se señalaron las fechas en que se realizaron las ministraciones correspondientes –monto principal– las cuales generaron el derecho al pago de intereses –monto accesorio– con motivo de su entrega extemporánea.

Por tanto, a partir de esa manifestación expresa de conocimiento que realizó el actor, se sobreseyó en relación con la petición de pago de intereses derivado de entregas de participaciones federales que no se impugnaron en el plazo de treinta días siguientes a aquel en que éstas se realizaron.

De lo anterior se advierte que, en caso de que se impugnen actos de naturaleza negativa, para que proceda el sobreseimiento por inexistencia, es necesario que sí se haya cumplido con la obligación respectiva y, además, que se encuentre demostrado en autos que el actor tuvo conocimiento de ello.

En consecuencia, sólo si el demandado demuestra que llevó a cabo el acto cuya omisión se le imputa y que tal circunstancia fue del conocimiento

---

<sup>17</sup> Resuelta en sesión de dieciocho de octubre de dos mil siete, por mayoría de ocho votos –respecto del resolutivo primero, que sobreseyó en relación con la petición de pago de intereses con motivo de entregas de participaciones federales que no se impugnaron en el plazo de treinta días siguientes a aquel en que se realizaron– de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Silva Meza y Azuela Güitrón, la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas votó en contra.

del actor antes de la presentación de la demanda de controversia constitucional, entonces resultará inexistente el acto negativo impugnado y procederá sobreseer en el juicio por ese motivo.

De lo anterior, puede concluirse válidamente que en caso de que se solicite el pago de intereses con motivo de una entrega atrasada de participaciones federales, el plazo de treinta días para presentar la demanda de controversia constitucional, empieza a correr con motivo del conocimiento que tenga el Municipio respectivo de la fecha en que se llevó a cabo dicha entrega.

Por ende, la falta de pago de intereses, en el caso descrito, no puede estimarse como una mera omisión o acto de naturaleza negativa respecto del cual pueda presentarse en cualquier momento la demanda de controversia constitucional, pues no se trata de una abstención absoluta, dado que se encuentra íntimamente relacionado con un acto positivo consistente en la entrega de la participación federal, es decir, se trata de un accesorio vinculado con el pago del principal.

Apoya las consideraciones precedentes –por identidad de razón– la jurisprudencia P/J. 113/2010, de rubro y texto que se transcriben a la letra:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTió OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE.— Si bien es cierto que como lo estableció el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial P/J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', cuando se trate de omisiones, la oportunidad para impugnarlas a través de la controversia constitucional se actualiza día a día, mientras aquéllas subsistan, también lo es que tal criterio no es aplicable cuando se impugnan las consecuencias directas de un acto positivo que no se controvirtió oportunamente, como es la falta de remisión al Congreso del Estado de Jalisco del dictamen técnico y del expediente de un Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia local tres meses antes de que concluyera su nombramiento para determinar lo relativo a su ratificación, a la que por ser una consecuencia necesaria del acuerdo del Supremo Tribunal de Justicia del Estado en el que determinó que el indicado juzgador es inamovible por haber sido ratificado con anterioridad, no se le puede atribuir el carácter de omisión para los efectos de la controversia, por lo que el plazo para controvertir la aludida falta de re-

misión es el mismo que rige para la impugnación del acuerdo del que deriva, sin que sea válido sujetarlo a la regla prevista en la jurisprudencia mencionada."<sup>18</sup>

#### **d) Carga probatoria respecto de la existencia del acto de naturaleza negativa.**

Por otra parte, regresando a la ya referida controversia constitucional 3/97, una vez que se verificó la existencia de la obligación de hacer, entonces corresponderá a la demandada la carga de la prueba de acreditar que no existen esas omisiones, es decir, que sí cumplió con la obligación respectiva.

En caso de que la demandada ofrezca elementos de convicción destinados a demostrar que sí realizó el acto cuya omisión se le imputa, entonces se revierte la carga probatoria y será la actora quien deberá desvirtuar tales pruebas.

De las consideraciones de mérito surgió la jurisprudencia P./J. 81/99, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE RECLAMAN OMISIONES, CORRESPONDE A LA PARTE ACTORA DESVIRTUAR LAS PRUEBAS CON LAS QUE LA DEMANDADA DEMOSTRÓ SU INEXISTENCIA. Si bien es cierto que tratándose de omisiones corresponde a la autoridad demandada probar su inexistencia, también lo es que si ésta acredita esa circunstancia, traslada la carga de la prueba a la actora, quien debe desvirtuar las pruebas ofrecidas por aquélla para demostrar que no incurrió en la omisión que se le atribuyó."<sup>19</sup>

#### **e) Posibilidad de ampliar demanda.**

La carga probatoria de la demandada para acreditar que no existen las omisiones que se le imputan, genera la probabilidad de que, en la contestación, se den a conocer al actor aspectos novedosos, por lo que, a partir de tal conocimiento, podrá ampliar su demanda, en términos de lo previsto por el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de desvirtuar los elementos de convicción exhibidos y/o hacer valer lo que a su interés convenga.

<sup>18</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2716, registro digital: 163194.

<sup>19</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página 567, registro digital: 193446.

Es aplicable la jurisprudencia P/J. 139/2000, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. HECHO NUEVO Y HECHO SUPERVENIENTE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.—De conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la ampliación de la demanda de controversia constitucional constituye un derecho procesal, del cual la parte actora puede hacer uso cuando se actualice cualquiera de las siguientes dos hipótesis, a saber: la primera, dentro del plazo de quince días siguientes a la presentación de la contestación de la demanda, si en ésta apareciere un hecho nuevo; y, la segunda, hasta antes de la fecha del cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente. Ahora bien, para determinar la oportunidad en que debe hacerse valer la referida ampliación, debe tomarse en consideración la distinción entre el hecho nuevo y el superveniente, pues mientras el primero es aquel respecto del cual la parte actora tiene conocimiento de su existencia con motivo de la contestación de la demanda, con independencia del momento en que nace, el hecho superveniente es aquel que se genera o acontece con posterioridad a la presentación de la demanda de controversia constitucional, pero antes del cierre de instrucción. De ahí que tratándose de hechos nuevos deba determinarse cuándo tuvo conocimiento de ellos la parte actora, en tanto que si se trata de hechos supervenientes deba definirse cuándo tuvieron lugar."<sup>20</sup>

En este punto debe destacarse que el aspecto de los hechos nuevos que permite ampliar la demanda al actor lo es el conocimiento que se adquiere de él, mas no la fecha en que nacieron o se generaron.

En efecto, para que el acto que pretende impugnarse pueda considerarse un hecho nuevo, la parte actora tuvo que haber tenido conocimiento de éste al momento de la contestación de la demanda, circunstancia que se colige de lo establecido en el artículo 27 de la ley reglamentaria de la materia, en donde se prevé que podrá ampliarse la demanda dentro de los quince días siguientes a la contestación si en esta apareciere un hecho nuevo.

En ese orden de ideas, el derecho a ampliar la demanda tiene una especial relevancia tratándose de la impugnación de actos de naturaleza negativa, debido a la distribución de cargas probatorias referida en párrafos precedentes.

---

<sup>20</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, diciembre de 2000, página 994, registro digital: 190693.

Así es, si bien corresponde a la demandada acreditar que no existen las omisiones impugnadas, cuando se ofrecen elementos de convicción para demostrar que sí se cumplió con la obligación respectiva, entonces se revierte la carga probatoria y será la actora quien deberá desvirtuar tales pruebas, así como hacer valer lo que a su derecho convenga respecto de ellas, lo cual podrá llevar a cabo precisamente a través de la ampliación de demanda, al constituir el momento oportuno para ello y, de no hacerlo así, incumplirá con la referida carga procesal.

Tal incumplimiento podría traer diversas consecuencias según el caso específico, desde la inexistencia del acto –negativo– impugnado, hasta el reconocimiento de validez de los hechos de los que se tuvo conocimiento con la contestación, debido a su falta de impugnación.

SEXTO.—Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida en forma oportuna respecto de los actos impugnados, que son los siguientes:

- La omisión de entrega 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.

- La omisión de entrega de los recursos provenientes del Fondo Regional –FONREGION–, correspondientes al ejercicio de dos mil quince.

Ahora bien, 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, dispone:

"Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y

"III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine."

De conformidad con el precepto antes transcrito, el plazo para la presentación de la demanda de controversia constitucional será de treinta días, tratándose de actos y disposiciones generales. Cuando la demanda se promueva con motivo de disposiciones generales, el plazo para su presentación, se computará a partir de su publicación, o bien, a partir de su primer acto de aplicación y, 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, según se estableció en párrafos que anteceden, respecto de actos de naturaleza negativa, la ley reglamentaria de la materia no señala plazo para la promoción de la demanda de controversia constitucional.

Estos actos, por su naturaleza, son aquellos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

Esta peculiaridad que conllevan las omisiones conduce a que, en la generalidad de los casos, y dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para la impugnación de las mismas también se actualice día a día, permitiendo entonces en cada una de esas actualizaciones la impugnación de la constitucionalidad de dicho no actuar de la autoridad.

En vista de lo anterior, es de concluirse que, en tratándose de la impugnación de omisiones, la oportunidad para realizarla se actualiza de momento a momento mientras la omisión combatida subsista.

Sin embargo, la regla general de mérito puede encontrar excepciones según las particularidades del acto cuya invalidez se demanda.

En el presente caso, se impugna la abstención total del Ejecutivo Estatal demandado de cumplir con una obligación legal –un no hacer absoluto– sin que, de las pruebas que obran en autos, se advierta que se hubiera realizado pago alguno respecto de las cantidades que se reclaman.

En efecto, respecto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FISMDF–, de las constancias de autos se advierte que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio TES/573/2017, de diecisiete de marzo de dos mil diecisiete, reconoce expre-

samente que están pendientes de pago las cantidades correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.<sup>21</sup>

Asimismo, en relación con la omisión de entrega de los recursos provenientes del Fondo Regional –FONREGION– correspondientes al ejercicio de dos mil quince, tampoco existen manifestaciones ni elementos de convicción en el sentido de que, en alguna fecha determinada, se haya realizado pago alguno.

Por tanto, respecto de tales recursos, debe concluirse que la demanda se presentó en tiempo, pues aplica la regla general para impugnar actos de naturaleza negativa u omisiones, consistente en que la oportunidad para promover la controversia constitucional se actualiza de momento a momento, mientras la omisión combatida subsista.

SÉPTIMO.—Debe precisarse que, como lo ha sostenido el Tribunal Pleno al resolver las controversias constitucionales 5/2004 y 28/2014, el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración que, expresamente, se presenta como no exhaustiva, de los recursos que habrán de integrarla: los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas Estatales establezcan en su favor, las participaciones federales, los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos, etcétera. Además, el segundo párrafo de dicha fracción establece garantías para que la Federación y las entidades federativas no limiten mediante el establecimiento de exenciones o subsidios el flujo de recursos que deben quedar integrados en la hacienda municipal, y el último párrafo de la misma 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.

---

<sup>21</sup> Si bien se señala en el oficio de cuenta que se encuentran pendientes de pago los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FISMDF– por lo meses de agosto y septiembre, la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz no remitió comprobante alguno de la transferencia correspondiente al mes de octubre, además de que se señala como concepto pendiente de ministrar en la tabla que se desglosa en este apartado, por lo que se concluye que no se ha realizado el pago correspondiente a octubre de dos mil dieciséis.

La Constitución Federal, 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. Es por ello que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a los 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 los recursos de que disponen. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, pudieran incumplir o retardar tal compromiso sin mayores consecuencias, estarían privando a los Municipios de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales, y tal situación sería obviamente de imposible inserción en el esquema normativo plasmado en el artículo 115.

No es obstáculo a lo sostenido hasta este momento el hecho de que las aportaciones federales, a diferencia de las participaciones federales, no queden comprendidas bajo el régimen de libre administración de la hacienda municipal, pues tanto las participaciones como las aportaciones federales son recursos que ingresan en la hacienda municipal, pero que únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

Sin embargo, que la partida presupuestaria correspondiente al Ramo 33 y al capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, se refiera a recursos federales, y que la Federación pueda imponer obligaciones y condiciones a los Municipios beneficiarios, no implica que las entidades federativas puedan incurrir en retrasos o en omisiones 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. Una vez determinados los recursos que habrán de pasar a integrar la hacienda municipal, su efectiva percepción queda constitucionalmente garantizada por el ya citado principio de integridad de los recursos económicos municipales. Es más, puede decirse 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 ha producido una retención indebida.

Esta Sala considera que las razones anteriores deben hacerse extensivas al Fondo Regional (FONREGION), cuya omisión en su entrega reclama

el Municipio actor, pues si bien es cierto que dicho fondo no está constituido por aportaciones ni por participaciones federales, también lo es que al estar conformado por recursos transferidos por la Federación a los Municipios a través de los Estados –los cuales fueron aprobados por la Cámara de Diputados en favor de los Municipios en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016, con cargo a la asignación prevista en el renglón de desarrollo regional denominada "Fortalecimiento Regional" contenido en el anexo 20–, les debe regir el principio de integridad de los recursos municipales consagrado en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues deben entregarse de manera puntual y efectiva a los Municipios.

Establecido lo anterior, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que, en el caso que nos ocupa, no se encuentra demostrada la obligación de pago respecto de los recursos provenientes del Fondo Regional –FONREGION–, correspondientes al ejercicio de dos mil quince.

En efecto, el actor afirma que se autorizó a su favor el monto de \*\*\*\*\* para la conclusión del puente de Chalchijapan, ubicado en el kilómetro 0+0293, del camino de Suchilpan, perteneciente al Municipio de Jesús Carranza, correspondientes al Fondo Regional –FONREGION–.

Ahora para analizar si el Ejecutivo Local demandado estaba obligado a entregar al actor cantidades provenientes de tal fondo, es necesario remitirse a lo previsto por los artículos 7, fracción III; 10, fracción I; así como a la parte conducente del anexo 20, del presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2015, cuyo contenido se transcribe:

"Título segundo  
"del Federalismo

"Capítulo único

"De los recursos federales transferidos a las entidades federativas, a los Municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal

"Artículo 7. El ejercicio de los recursos federales aprobados en este Presupuesto de Egresos para ser transferidos a las entidades federativas y, por conducto de éstas, a los Municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como el de los recursos federales que se ejerzan de manera concurrente con recursos de dichos órdenes de gobierno, se sujetará a las disposiciones legales aplicables, al principio de anualidad y a lo siguiente:

" ...

"III. Las entidades federativas, Municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, que realicen obras de infraestructura con cargo a los recursos del Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas, deberán incluir en dichas obras, la leyenda siguiente: 'Esta obra fue realizada con recursos públicos federales', sin perjuicio de las demás que establezca el presente decreto.

"Asimismo, los recursos a que se refiere el párrafo anterior que no se encuentren vinculados a compromisos y obligaciones formales de pago a más tardar el último día hábil del mes de diciembre de 2015, se deberán reintegrar a la Tesorería de la Federación, en términos de las disposiciones aplicables.

"Para aquellos proyectos de inversión aprobados en el Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas cuya ejecución esté a cargo de los Municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, las entidades federativas deberán apearse al mecanismo que la Secretaría establezca en los lineamientos de los fondos correspondientes, con el propósito de que los Municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal puedan acceder de forma oportuna a dichos recursos.

"La secretaría, deberá publicar de forma trimestral, en su portal de Internet, la información relativa a los proyectos de infraestructura aprobados en el Ramo General 23, Provisiones Salariales y Económicas, incluyendo el monto aprobado y pagado; su ubicación geográfica, y los lineamientos aplicables a dichos recursos. Asimismo, deberá informar en dicho medio el avance financiero de los proyectos con base en los reportes que, de conformidad con la normatividad aplicable, realicen las entidades federativas, Municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal. La información anterior, deberá estar disponible, a su vez, en formato de datos abiertos;

"...

"Artículo 10. La secretaría, a más tardar el 31 de enero, emitirá las disposiciones o lineamientos para la aplicación de los recursos de los siguientes fondos:

"I. Fondo regional. Este fondo tiene por objeto apoyar a los 10 Estados con menor índice de desarrollo humano respecto del índice nacional, a través de programas y proyectos de inversión destinados a mantener e incrementar el capital físico o la capacidad productiva, o ambos, complementar las aportaciones de las entidades federativas relacionadas a dichos fines, así como a impulsar el desarrollo regional equilibrado mediante infraestructura pública y su equipamiento;

II  
...  
II

**ANEXO 20. RAMO 23 PROVISIONES SALARIALES Y ECONÓMICAS (pesos)**

	<b>MONTO</b>
<b>Provisiones Salariales</b>	<b>9,395,503,417</b>
Situaciones laborales supervenientes	9,395,503,417
<b>Provisiones Económicas</b>	<b>6,442,090,485</b>
Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)	6,008,472,100
Fondo de Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN)	348,587,453
Comisiones y pago a CECOBAN	87,030,902
<b>Provisiones Salariales y Económicas</b>	<b>5,367,468,828</b>
<b>Desarrollo Regional</b>	<b>60,422,376,565</b>
Programas Regionales	3,118,732,838
Fondo para la Accesibilidad de las Personas con Discapacidad (Anexo 20.1)	600,000,000
Fondo de Pavimentación y Desarrollo Municipal (Anexo 20.2)	5,000,000,000
Proyectos de Desarrollo Regional	21,854,556,365
Programa para el Rescate del Acazulco Tradicional	100,000,000
Proyectos para el Desarrollo Regional de la Zona Henequenera del Sureste	400,000,000
Ampliaciones de la H. Cámara de Diputados (Anexo 20.5)	21,354,556,365
<b>Fondo Regional</b>	<b>6,976,398,000</b>
Chiapas	1,521,873,770
Guerrero	1,378,035,990
Oaxaca	1,300,243,375
Veracruz	485,505,040
Hidalgo	460,147,995
Michoacán	441,307,362
Guajuato	389,033,085
Puebla	379,487,333
Zacatecas	331,633,720
San Luis Potosí	289,130,330
<b>Fondo Metropolitano</b>	<b>10,381,546,236</b>

11

De las transcripciones que anteceden, se aprecia que entre los recursos federales aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015, para ser transferidos a las entidades federativas y, por conducto de éstas, a los Municipios, se encuentran los correspondientes al Fondo Regional, ubicado en el Ramo 23, de Provisiones Salariales y Económicas, el cual sí incluye un monto para el Estado de Veracruz.

Sin embargo, los recursos de este fondo se encuentran condicionados a que se vinculen con proyectos de inversión, incluso cuando la ejecución de éstos se realice por el Municipio respectivo.

Asimismo, para el acceso a tales fondos, deben seguirse los lineamientos que, a más tardar el treinta y uno de enero de dos mil quince debía emitir la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En relación con lo anterior, el treinta de enero de dos mil quince se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los "Lineamientos para la Operación del Fondo Regional", del cual se transcriben los numerales conducentes:

*"I. Disposiciones generales*

*"1. Los presentes lineamientos establecen los criterios para la aplicación, erogación, seguimiento, control, rendición de cuentas y transparencia de los recursos otorgados a las entidades federativas mediante el Fondo Regional previsto en el artículo 10, fracción I, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015.*

*"2. Los presentes lineamientos serán aplicados por las entidades federativas a las cuales se asignaron recursos en el anexo 20 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015 y por las unidades responsables de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en sus respectivos ámbitos de competencia.*

*"V. Integración de la cartera de programas y/o proyectos apoyados*

*"12. La entidad federativa integrará la cartera de programas y/o proyectos de inversión en infraestructura y su equipamiento, la cual contendrá, a consideración de ésta, aquellos programas y/o proyectos de inversión que presenten mayor impacto económico y/o social para el desarrollo de la entidad federativa correspondiente. Dicha cartera deberá estar vinculada y alineada con la visión y estrategia de desarrollo regional definida en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Plan Estatal de Desarrollo, así como de los programas que se deriven de los mismos.*

*"VI. De la disposición y aplicación de los recursos*

*"16. La entidad federativa deberá solicitar y convenir los recursos de FON-REGION dentro del primer semestre del ejercicio en curso, los cuales serán ministrados por la UPCP de la siguiente manera: cincuenta por ciento una vez formalizado el convenio correspondiente y cincuenta por ciento dentro de los tres meses siguientes.*

*"24. La entidad federativa correspondiente podrá aplicar los recursos mediante convenios que suscriba con sus Municipios u otros organismos públicos locales u otras entidades federativas, para lo cual deberá cumplir con los presentes lineamientos y las disposiciones jurídicas aplicables.*

*"28. Para la aplicación de los recursos mediante convenios específicos que suscriba la entidad federativa con los Municipios u otros organismos públicos locales, éstos asumirán el compromiso y la responsabilidad de la aplicación de los recursos que se les proporcionen, de acuerdo con los convenios que se celebren para tales efectos, en los términos de los presentes lineamientos y de las disposiciones jurídicas aplicables. Para ello se deberá cumplir con lo siguiente:*

*"I. El Municipio u organismo público establecerá una cuenta bancaria productiva específica para la identificación de los apoyos recibidos y de sus rendimientos financieros;*

*"II. Se deberá asegurar a las instancias de control y fiscalización competentes del Ejecutivo y del Legislativo, tanto Federal como Estatal, el total acceso a la información documental, contable y de cualquier otra índole, relacionada con los recursos aplicados mediante dichos convenios, y*

*"III. La entidad federativa incluirá en los informes trimestrales, lo correspondiente a los programas y/o proyectos convenidos para su ejecución por los Municipios u organismos públicos locales. Estos últimos asumirán el compromiso de proporcionar o presentar a las instancias de control y de fiscalización, tanto federales como locales, los documentos comprobatorios respectivos."*

De las disposiciones de referencia, se aprecia que, para que la entidad federativa pueda acceder a los recursos del Fondo Regional, en términos generales, debe integrar una cartera de programas y/o proyectos de inversión en infraestructura.

Además, debe presentar solicitud y formular un convenio, dentro del primer semestre del ejercicio en curso, con la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ahora, si la ejecución del proyecto de inversión la realizara un Municipio, éste y la entidad federativa, también pactarán un convenio para la ministración, ejecución y supervisión de los recursos correspondientes, aunado a que el Ayuntamiento deberá contar con una cuenta bancaria productiva específica para la identificación de los apoyos recibidos y de sus rendimientos financieros.

Asimismo, el Municipio deberá proporcionar o presentar a las instancias de control y de fiscalización, tanto federales como locales, los documentos comprobatorios respectivos del ejercicio de los recursos.

Pues bien, de lo antes expuesto se aprecia que, para demostrar que un Municipio es acreedor a que se le proporcionen recursos del Fondo Regional,

no basta que en el presupuesto de egresos de la Federación del ejercicio respectivo se incluya una cantidad de dicho fondo para la entidad federativa correspondiente, sino que, además, se debe cumplir con lo dispuesto en los "Lineamientos para la Operación del Fondo Regional" y debe existir un convenio entre el Ayuntamiento y el Ejecutivo Local, en el cual se señale un proyecto que cumpla con las características necesarias para recibir el subsidio federal.

En el caso que nos ocupa, el Municipio actor sólo afirma que tenía autorizados montos del Fondo Regional, pero no exhibe documental alguna que permita advertir que se cumplieron con los diversos requisitos para que la Federación remitiera al Estado de Veracruz recursos de dicho fondo, con la finalidad de que éste se los entregara al Ayuntamiento para la realización de un proyecto de inversión.

Aunado a ello, cabe precisar que, de constancias que obran en autos, se advierte que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio TES/573/2017, de diecisiete de marzo de dos mil diecisiete, respondió la solicitud de información hecha por el secretario de Gobierno de la entidad en el oficio SG-DGJ/0254/12/2016, respecto de los recursos del Fondo Regional de dos mil quince.

La parte conducente del oficio en comento es la siguiente:

"...

"2) *En referencia a los recursos por un monto de \*\*\*\*\* correspondientes al Fondo Regional (FONREGION) ejercicio fiscal 2015, no se visualizan en el Sistema Integral de Administración Financiera del Estado (SIAFEV) registro pendiente o pagado a favor del Municipio de Jesús Carranza.*" (Subrayado propio)

De lo anterior se aprecia que el Ejecutivo Estatal niega la existencia de registros correspondientes al Fondo Regional para el ejercicio de dos mil quince respecto del Municipio de Jesús Carranza, ya sea pendiente o pagado.

En ese orden de ideas, si el Municipio actor no exhibió medio de convicción alguno para demostrar que se cumplieron los requisitos para que fuera acreedor a recibir recursos del Fondo Regional para el ejercicio de dos mil quince y, el Ejecutivo demandado negó que existieran montos pendientes de entrega por ese concepto, sin que de autos, se advierta prueba que demuestre lo contrario, entonces es válido concluir que no se encuentra acreditado en autos la existencia de la obligación de pago, cuyo pretendido incumplimiento absoluto impugna el Municipio.

Por tanto, se actualiza la causa de sobreseimiento prevista en la fracción III del artículo 20 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la omisión de entrega de los recursos provenientes del Fondo Regional –FONREGION–, correspondientes al ejercicio de dos mil quince.

Por otra parte, respecto de las causales de improcedencia invocadas por las partes, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz alega que en el caso se actualiza el supuesto previsto en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, pues a su consideración, el acto materia de la controversia es inexistente.

Tal planteamiento es inatendible, pues se formula respecto de la falta de regularización en la entrega de recursos federales, acto que no fue señalado como impugnado en el escrito de demanda.

Ahora, si lo que pretendía plantear el demandado era la oportuna impugnación de los actos cuya invalidez se demanda, ello fue motivo de análisis en el considerando inmediato anterior del presente fallo.

En ese sentido, también se desestima la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en la que alega que la demanda de controversia constitucional es extemporánea, pues, se reitera, al impugnarse la omisión de pago de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor, la demanda será oportuna mientras persista dicha omisión.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz alega que en el caso se actualiza el supuesto previsto en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, pues a su consideración, el Municipio actor no agotó la vía previa para el reclamo del pago de los intereses derivados de la falta de pago de los recursos federales, además de que su pago se encuentra previsto en la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz, no así en la Constitución Federal.

Debe desestimarse dicho argumento de improcedencia, ya que los intereses reclamados por la parte actora derivan de la supuesta omisión de pago de los recursos federales señalados por el Municipio actor, protegidos por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, existen precedentes fallados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en los que se ha pronunciado sobre la procedencia del pago de intereses derivados de la falta de pago de recursos federales, como en la contro-

versia constitucional 5/2004,<sup>22</sup> de la cual derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004, que se invocará más adelante.

En ese orden de ideas, de la lectura integral del escrito de demanda, se advierte que se alega una violación directa a la Constitución Federal, por lo cual no debe agotarse previamente la vía prevista en la ley local para efectos de la procedencia de la presente controversia constitucional. Al respecto, se invoca la jurisprudencia P./J. 136/2001,<sup>23</sup> del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES.—El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causal de improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la Norma Fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación y, concretamente en el caso de controversias constitucionales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

Además, la existencia o no de la omisión reclamada por el Municipio actor, en realidad atañe al estudio de fondo del presente asunto. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 92/99,<sup>24</sup> emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a continuación se invoca:

<sup>22</sup> Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

<sup>23</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 917, registro digital: 188010.

<sup>24</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266.

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."

Dado que no se advierte la actualización de causales de improcedencia y sobreseimiento distintas a las mencionadas, se procede al estudio del fondo del asunto.

OCTAVO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que el concepto de invalidez manifestado por el Municipio actor es **fundado** por las razones que a continuación se exponen.

En primer lugar, se recuerda que el acto impugnado —respecto del cual no se decretó el sobreseimiento en considerandos que anteceden— es el siguiente:

- La omisión de entrega de los recursos provenientes del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal —FISMDF— correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

Cabe destacar que de constancias que obran en autos, se advierte que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio TES/573/2017, de diecisiete de marzo de dos mil diecisiete, respondió la solicitud de información hecha por el secretario de Gobierno de la entidad en el oficio SG-DGJ/0254/12/2016, respecto de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) de los meses de agosto, septiembre y octubre del ejercicio fiscal dos mil dieciséis asignados al Municipio actor.

En el caso, es conducente transcribir lo manifestado en el oficio referido:

" ...

"1) En referencia a los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F. (FISM DF), se detallan a continuación las ministraciones efectuadas al Municipio, así como las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de las mismas:

Concepto	Fecha de pago	Monto
FIDEICOMISO FAIS (F977)	*****	18-feb-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	*****	04-mar-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	*****	29-abr-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	*****	31-may-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	*****	30-jun-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	*****	01-jul-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	*****	31-ago-16

"Los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, recepcionados en las cuentas bancarias aperturadas para ese fin, fueron ministrados por la SHCP, con fecha 31 de agosto, 30 de septiembre y 30 de octubre del año en curso respectivamente, como se puede corroborar en los recibos de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la SHCP.

"De lo anterior, se advierte en el SIAFEV registros pendientes de pago correspondientes a los meses de agosto y septiembre (sic), que a continuación se detallan: (subrayado propio)

Fondo para la Infraestructura Social Municipal	fecha de registro	Monto
FIDEICOMISO FAIS (F977)	29-ago-16	*****
FIDEICOMISO FAIS (F977)	26-sep-16	*****
FIDEICOMISO FAIS (F977)	27-oct-16	*****
<b>Total</b>		*****

Tal como lo reconoce expresamente el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, **sí están pendientes de pago los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.**<sup>25</sup>

Conforme a lo anterior, esta Segunda Sala advierte que efectivamente los recursos financieros no han sido cubiertos en su totalidad al Municipio actor, pues de autos no se advierte constancia alguna que acredite que se hayan hecho las transferencias relativas al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FISMDF–, de los meses agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, por la cantidad de \*\*\*\*\* por los meses de agosto y septiembre, respectivamente, es decir, por cada uno de ellos y \*\*\*\*\* por el mes de octubre, todos de dos mil dieciséis. En este sentido, resulta fundado el concepto de invalidez planteado por el Municipio actor.

Cabe destacar que en la jurisprudencia P/J. 46/2004, este Pleno ha determinado, conforme al principio de integridad de los recursos económicos municipales, que la entrega extemporánea de recursos genera el pago de intereses.

"RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.—La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda

---

<sup>25</sup> Se insiste en que aun cuando en el oficio de cuenta se señala que se encuentran pendiente de pago los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM-DF) por lo meses de agosto y septiembre, lo cierto es que la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz no remitió comprobante alguno de la transferencia correspondiente al mes de octubre, además de que se señala como concepto pendiente de ministrar en la tabla que se desglosa en este apartado, por lo que se concluye que no se ha realizado el pago correspondiente a octubre de dos mil dieciséis.

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>26</sup>

Ahora, cabe precisar que el viernes veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se publicó en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el "*Acuerdo por el que se da a conocer la Distribución de los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal entre los Municipios del Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal 2016.*", que contiene el calendario que fija las fechas de pago o "fecha límite de radicación a los Municipios" del "FISMDF", cuyo contenido es el siguiente:

---

<sup>26</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, registro digital: 181288.

**Ramo General 33 Aportaciones Federales  
para Entidades Federativas y Municipios  
Calendario de fechas de pago 2016 del FISMDF:**

MES	FECHA DE RADICACIÓN AL ESTADO	FECHA LÍMITE DE RADICACIÓN A LOS MUNICIPIOS
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo
Marzo	31	7 de abril
Abril	29	6 de mayo
Mayo	31	7 de junio
Junio	30	7 de julio
Julio	29	5 de agosto
Agosto	31	7 de septiembre
Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre

Por tanto, además de los montos pendientes de pago a los que se hizo referencia con anterioridad, el Ejecutivo Local demandado debe pagar intereses, por el periodo que comprende del día siguiente al de la "*fecha límite de radicación a los Municipios*", hasta la data en que se realice la entrega de tales recursos.

NOVENO.—De conformidad con lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>27</sup> este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en un plazo no mayor a noventa días contados a partir del día siguiente al en que sea notificado de esta resolución, deberá realizar el pago, a favor del Municipio actor, por los siguientes conceptos:

<sup>27</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ...

"IV. Los alcances y los efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos encargados de cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las acciones que se señalen;

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

• En relación con el Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, las cantidades de \*\*\*\*\* por los meses de agosto y septiembre, respectivamente, es decir, por cada uno de ellos y \*\*\*\*\* por el mes de octubre, todos de dos mil dieciséis. Así como los correspondientes intereses que se hubieren generado por el periodo que comprende del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios", hasta la data en que se realice la entrega de tales recursos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional en los términos precisados en el considerando séptimo del presente fallo.

SEGUNDO.—Con la salvedad anterior, es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en un plazo no mayor a noventa días contados, a partir del día siguiente al en que sea notificado de esta resolución, deberá actuar en términos del considerando noveno de esta ejecutoria.

**Notifíquese**, haciéndolo por medio de oficio a las partes; en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.

**En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P./J. 80/2004 y P./J. 81/2004 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, páginas 1122 y 1187, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 21 de junio de 2019 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE RECLAMA EL PAGO DE INTERESES CON MOTIVO DE LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE APORTACIONES O PARTICIPACIONES FEDERALES ES EL DE TREINTA DÍAS (PAGO EXTEMPORÁNEO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE LA PERLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**II. 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 LA PERLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE LA PERLA 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 (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE LA PERLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**V. 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 LA PERLA, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, AL PODER EJECUTIVO DE LA ENTIDAD).**

**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 LA PERLA, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, AL PODER EJECUTIVO DE LA ENTIDAD).**

**VII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ADMITE EXPRESAMENTE EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE LA PERLA, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, AL PODER EJECUTIVO DE LA ENTIDAD).**

**VIII. CONTROVERSIA 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 LA PERLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE ENTREGA 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 LA PERLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 160/2016. MUNICIPIO DE LA PERLA, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 9 DE AGOSTO DE 2018. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y EDUARDO MEDINA MORA I. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: JORGE JANNU LIZÁRRAGA DELGADO.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día nueve de agosto de dos mil dieciocho.

VISTOS Y  
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Demanda.** Por escrito recibido el **dieciocho de noviembre de dos mil dieciséis**, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pablo Román Bautista, en su carácter de síndico y en representación del **Municipio de La Perla, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**, promovió juicio de controversia constitucional, contra el Poder Ejecutivo de la propia entidad federativa, con la finalidad de demandar la invalidez de los siguientes actos:

**"Demandado:**

"Secretario de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz.

**"Actos cuya invalidez se demanda:**

"1. La omisión de pago oportuno de los recursos del Ramo General 33, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (**FORTAMUNDF**); respecto de los meses de **septiembre y octubre**; todos de la anualidad dos mil dieciséis; mismos que han sido depositados hasta el día **10 de noviembre de 2016**, por lo tanto **al ser entregados con exceso** de retraso por parte del demandado, los recursos que le corresponden al Municipio actor, causándole con ello perjuicio a quien legalmente represento.

"2. 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 (**FISMDF**); respecto de los meses de **agosto, septiembre y octubre**; todos de la anualidad dos mil dieciséis, en los tiempos que establece la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Número 251, que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y establece las bases, montos y plazos a los que se sujetarán las aportaciones federales, causándole con ello perjuicio al Municipio actor que legalmente represento.

"3. En consecuencia; y ante la omisión del pago de las aportaciones referidas por parte del demandado, éste deberá resarcirle económicamente al Municipio actor, con motivo de la omisión de la entrega de las aportaciones federales correspondientes hasta la fecha de presentación de demanda y hasta que se regularice la entrega de los recursos a que tiene derecho el

Municipio actor, conforme a lo previsto por los artículos 6, segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley Número 251, el pago de intereses correspondientes; teniendo también como fundamento la siguiente tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004 del Tribunal Pleno."

SEGUNDO.—**Antecedentes.** De las constancias de autos se obtienen los antecedentes siguientes:

En la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se publicó en su número extraordinario 042 los acuerdos del Poder Ejecutivo que a continuación se señalan:

a) Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal<sup>1</sup> (FORTAMUNDF), entre los Municipios para el Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal de 2016.

b) Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal<sup>2</sup> (FISMDF) entre los Municipios para el Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal de 2016.

En el primero de los acuerdos, indicado con el inciso a), aparece una tabla con la distribución por Municipio de los recursos del **FORTAMUNDF**; correspondiéndole al Municipio de La Perla, Veracruz, un monto de \$\*\*\*\*\*.<sup>3</sup>

En el punto quinto del documento citado, se estableció que la entrega de los recursos se haría en un máximo de cinco días hábiles, una vez recibida la ministración correspondiente de la Federación.

Lo anterior, conforme al último párrafo del artículo 48 de la Ley de Coordinación Fiscal, así como el calendario contenido 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

<sup>1</sup> En adelante FORTAMUNDF.

<sup>2</sup> En adelante FISMDF.

<sup>3</sup> Foja 69 del expediente relativo a la controversia constitucional 160/2016.

participaciones a entidades federativas y Municipios y 33 aportaciones federales para entidades federativas y Municipios", publicado en el Diario Oficial de la Federación, el dieciocho de diciembre de dos mil quince.<sup>4</sup>

En esta última publicación, se advierten las fechas de pago del FORTAMUNDF en el año dos mil dieciséis, así como los meses con las fechas de radicación para el Estado de Veracruz y la fecha límite de radicación para los Municipios, según lo siguiente:

Mes	Fecha de radicación al Estado	Fecha límite de radicación a los Municipios
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo
Marzo	31	7 de abril
Abril	29	6 de mayo
Mayo	31	7 de junio
Junio	30	7 de julio
Julio	29	5 de agosto
Agosto	31	7 de septiembre
Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre
Noviembre	30	7 de diciembre
Diciembre	13	20 de diciembre

En el acuerdo referido como inciso b), relativo al **FISMDF**, en el apartado octavo, es dable advertir que en la tabla de distribución municipal correspondió al Municipio de La Perla, Veracruz, un monto de \$\*\*\*\*\*.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> *Ibid.*, foja 72.

<sup>5</sup> *Ibid.*, foja 84.

Por su parte, el punto décimo del acuerdo señala que la entrega de los recursos provenientes del FISMDF del Estado de Veracruz, se haría tan pronto fueran recibidos de la Federación a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme al párrafo segundo del artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal; es decir, mensualmente durante los primeros diez meses del año y conforme a lo señalado en el artículo quinto del citado Acuerdo publicado el dieciocho de diciembre de dos mil quince, en el Diario Oficial de la Federación, del que se advierte, el calendario de pagos siguiente:<sup>6</sup>

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

TERCERO.—**Conceptos de invalidez y preceptos constitucionales considerados como violados.** A continuación, se sintetizan los conceptos de invalidez expresados por la parte actora:

El demandado al **omitir o retrasar la entrega de los recursos federales**, vulnera la autonomía financiera de los Municipios, prevista en el artículo 115 de la Constitución Federal, así como lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal.

<sup>6</sup> Ibid, foja 87.

La vulneración a la autonomía radica en que conforme al citado precepto constitucional, se deben respetar la integridad y ejercicio directo de los recursos municipales de fuente federal, lo cual no ha ocurrido.

El ejercicio directo se vulnera desde la fecha en que se omitió cubrir, total y oportunamente los recursos financieros correspondientes al Municipio actor, transgrediendo con ello el principio de integridad de los recursos municipales.

En relación con los recursos del FORTAMUNDF, la vulneración a la autonomía municipal se actualiza respecto de los meses de **septiembre y octubre** de dos mil dieciséis. Esto porque el Municipio actor no ha podido manejar ni aplicar oportunamente los recursos financieros, los cuales tienen como propósito la prestación de servicios públicos a su cargo. De igual forma destaca que la imposibilidad de usar los recursos, se debe a que fueron entregados con retraso (hasta el diez de noviembre de esa anualidad).

En cuanto a los recursos del FISMDF, la autoridad demandada vulnera la libertad hacendaria porque ha omitido cubrir las aportaciones correspondientes a los meses de **agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**.

Al efecto, el Municipio actor señaló que se transgreden en su perjuicio los artículos 14, 16 y 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**CUARTO.—Radicación y admisión a trámite de la controversia constitucional.** Por acuerdo de **dieciocho de noviembre de dos mil dieciséis**,<sup>7</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 160/2016 y, por razón de turno, se designó como instructor al Ministro Alberto Pérez Dayán.

Mediante acuerdo de **veinticuatro** del mismo mes y año, el Ministro instructor tuvo por **admitida**<sup>8</sup> la demanda respectiva y ordenó emplazar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz. Asimismo, se dio vista a la Procuraduría General de la República.

<sup>7</sup> *Ibid.*, fojas 128 y 129.

<sup>8</sup> *Ibid.*, fojas 130 y 131.

QUINTO.—**Contestación a la demanda.** Mediante escrito depositado en Oficina de Correos Certificada de la localidad el veintiséis de enero de dos mil diecisiete y recibido el **nueve de febrero siguiente**<sup>9</sup> en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, **Miguel Ángel Yunes Linares, Gobernador del Estado de Veracruz**, contestó la demanda de controversia constitucional.

Al respecto, en la contestación se invocaron diversas causas de improcedencia y se adujo que los actos impugnados no eran hechos propios, porque la administración estatal inició el uno de diciembre de dos mil dieciséis.

SEXTO.—**Opinión de la Procuraduría General de la República.** El citado órgano se abstuvo de formular pedimento ni expresó manifestación alguna.

SÉPTIMO.—**Audiencia** Concluido el trámite respectivo, el **veintitrés de marzo de dos mil diecisiete**,<sup>10</sup> se realizó 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 audiencia, de conformidad con el artículo 34 de la citada ley reglamentaria, se hizo la relación de las constancias de autos, se admitieron las pruebas documentales ofrecidas por las partes, se tuvieron por presentados el escrito del Poder Ejecutivo de la entidad, así como los alegatos del Municipio actor y se puso el expediente en estado de resolución.

OCTAVO.—**Radicación a la Sala.** En atención al dictamen formulado por el Ministro ponente al presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se acordó remitir el expediente a la Segunda Sala de este Alto Tribunal, para su radicación y resolución.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda 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;<sup>11</sup>

<sup>9</sup> *Ibid*, fojas 138 a 144.

<sup>10</sup> *Ibid*, fojas 217 y 218.

<sup>11</sup> "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

1 de la ley reglamentaria de la materia;<sup>12</sup> 10, fracción I,<sup>13</sup> y 11, fracción V,<sup>14</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I,<sup>15</sup> y tercero,<sup>16</sup> del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, del trece de mayo de dos mil trece, por tratarse de un conflicto entre el Municipio de La Perla y el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el entendido de que no se trata de normas generales, razón por la cual, resulta innecesaria la mayoría calificada de los señores Ministros para resolver.

SEGUNDO.—**Legitimación activa.** Se procede a realizar el estudio de la legitimación de quien promueve la controversia constitucional, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

El artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal faculta a los Municipios de una entidad federativa para promover controversias en las

---

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

"...

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

<sup>12</sup> "**Artículo 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

<sup>13</sup> "**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

<sup>14</sup> "**Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

<sup>15</sup> "Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y **aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general**, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente."

<sup>16</sup> "Tercero. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

cuales se cuestione la constitucionalidad de sus actos o de sus disposiciones de carácter general.

Asimismo, conforme a los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>17</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 y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En el escrito de la demanda de controversia constitucional se advierte que quien promueve el juicio es el síndico del Ayuntamiento de La Perla, Veracruz, representante legal de ese Municipio, carácter que acredita con una copia certificada de la constancia de mayoría y validez que le fue otorgada por el Consejo Municipal Electoral de La Perla, Veracruz de Ignacio de la Llave, dependiente del Instituto Estatal Electoral, el nueve de julio de dos mil trece.<sup>18</sup>

De acuerdo con el artículo 37, fracción I,<sup>19</sup> de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, corresponde al síndico la representación jurídica del Municipio; por lo que procede reconocer su legitimación para promover el presente medio de control.

Así también, la del propio Municipio actor para instar la vía, al ser uno de los entes mencionados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

---

<sup>17</sup> "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."

<sup>18</sup> Foja 30 del expediente en que se actúa.

<sup>19</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."

TERCERO.—**Legitimación pasiva.** A continuación, se analizará la legitimación de la parte demandada, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

En el caso, el Municipio actor señaló como autoridad demandada al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en ese sentido, en el auto admisorio de la presente controversia constitucional, se tuvo como autoridad demanda a dicho poder.

Al respecto, Miguel Ángel Yunes Linares dio contestación a la demanda en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, personalidad que acredita con las copias certificadas de la Constancia de Mayoría de doce de junio de dos mil dieciséis, expedida a su favor por los integrantes del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado, mediante la cual se le declara como Gobernador Electo de la entidad referida.<sup>20</sup>

Ahora bien, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en su artículo 42 dispone:

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

En consecuencia, Miguel Ángel Yanes Linares tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en la presente controversia.

CUARTO.—**Precisión de actos.** Antes de entrar al análisis de la oportunidad de la demanda, es preciso determinar cuál es el acto o los actos concreta y específicamente reclamados por el Ayuntamiento actor.

A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con los artículos 39, 40 y 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, resulta procedente hacer las siguientes precisiones que derivan de la lectura integral y sistemática de las constancias de autos, particularmente de la demanda, de la contestación y de las documentales exhibidas como pruebas.

---

<sup>20</sup> *Ibid*, foja 146.

En el apartado denominado como "actos reclamados", señaló:

"1. La omisión de entrega de pago oportuno de los recursos del Ramo General 33, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. (FORTAMUNDF); respecto de los meses de septiembre y octubre; todos de la anualidad de dos mil dieciséis, mismos que han sido depositados hasta el día 10 de noviembre de 2016, transcurriendo con exceso el plazo para depositar a mi representada los recursos (FORTAMUNDF).

"2. La omisión de entrega 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 (FISMDF); respecto de los meses de agosto, septiembre y octubre; todos de la anualidad de dos mil dieciséis.

"3. En consecuencia y ante la omisión de pago de las aportaciones referidas; se deberá condenar al pago de intereses en términos de la tesis de jurisprudencia P/J.46/2004, del Tribunal Pleno."

De lo anterior, es válido concluir que el Municipio actor efectivamente impugnó:

1. La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FORTAMUNDF–, correspondientes a los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

2. La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FISMDF–, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

3. El pago de intereses por el retraso injustificado en la entrega de tales recursos.

En consecuencia, los actos impugnados que se precisan en este apartado serán los que se estudiarán a la luz de los preceptos constitucionales aplicables al caso, en atención a la jurisprudencia P/J. 98/2009,<sup>21</sup> emitida por

---

<sup>21</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro digital: 166985.

el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA.—El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto."

Finalmente, por lo que hace al acto cuya invalidez se demanda, que se identificó como la omisión de pago de los intereses correspondientes, al tratarse de un accesorio de los montos principales, sigue la suerte de éstos, por lo que sólo se estiman oportunos —en cuanto a su impugnación, pues el aspecto de la procedencia de su pago corresponde al fondo del asunto— los relativos a los montos principales que así se calificaron.

QUINTO.—**Naturaleza de los actos impugnados.** En virtud de los actos precisados en el considerando anterior, cabe destacar que respecto de las controversias constitucionales en las que se impugnan actos de naturaleza negativa, —es decir, los que implican un no hacer— el Pleno de este Alto Tribunal, ha establecido diversas directrices para proceder a su estudio:

### **a) Posibilidad de impugnar en controversia constitucional actos de naturaleza positiva y negativa.**

Al resolver la controversia constitucional 3/97,<sup>22</sup> se destacó que, de conformidad con los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 10 y 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del propio precepto constitucional, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que al referirse dichos numerales, en forma genérica, a "actos", debe entenderse que éstos pueden ser, atendiendo a su naturaleza, tanto positivos –implican un hacer– como negativos –implican un no hacer u omisión–.

Lo anterior se reflejó en la jurisprudencia P/J. 82/99, cuyos rubro y texto se transcriben a continuación:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE IMPUGNAR EN ESTA VÍA LAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS A QUE SE REFIERE LA LEY REGLAMENTARIA RESPECTIVA, SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS POSITIVOS, NEGATIVOS Y OMISSIONES.—De la lectura de los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 y 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del citado precepto constitucional, se advierte que corresponde conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y en el artículo 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que al referirse dichos dispositivos en forma genérica a 'actos', debe entenderse que éstos pueden ser positivos, negativos y omisiones."<sup>23</sup>

<sup>22</sup> En sesión de dieciocho de mayo de mil novecientos noventa y nueve, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Góngora Pimentel.

<sup>23</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página 568, registro digital: 193445.

### **b) Verificación de la existencia de la obligación de hacer.**

Asimismo, se estableció que en el caso de la impugnación de actos de naturaleza negativa, dado que se combate una omisión total o absoluta en el cumplimiento de un hacer, primero debe verificarse que existe la obligación, por parte de la demandada, de llevar a cabo lo que la actora asevera que no se realizó –verbigracia, la entrega de las participaciones federales que corresponden a un Municipio–.

### **c) Regla general de plazo para impugnación de actos de naturaleza negativa.**

En este punto, debe precisarse que en la ejecutoria que resolvió la diversa controversia constitucional 10/2001,<sup>24</sup> se determinó que los actos de naturaleza negativa tienen el carácter de continuos, pues al implicar un no hacer por parte de la autoridad, generan una situación permanente que no se subsana mientras no se realice la obligación de hacer, la cual se reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva.

De lo cual se concluyó que, como regla general, dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para su impugnación también se actualiza día a día, permitiendo entonces que la demanda pueda presentarse en cualquier momento, mientras que tal omisión persista.

La regla general de mérito se ve reflejada en la jurisprudencia P./J. 43/2003, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.—El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras

---

<sup>24</sup> En sesión de veintidós de abril de dos mil tres, por unanimidad de diez votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Maya-goitia, Román Palacios, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Azuela Güitrón.

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.<sup>25</sup>

Cabe destacar que, para que se actualice la aplicación de la regla general de referencia, se requiere de la existencia de una falta absoluta de actuación de la demandada y no del sólo incumplimiento parcial o de la mera infracción de alguna disposición legal, por ejemplo, la emisión de un oficio –acto positivo– que no cumpla con todos los requisitos previstos en las disposiciones conducentes.

Es aplicable la jurisprudencia P/J. 66/2009, cuyos rubro y texto se transcriben:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA 'OMISIÓN' IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P/J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', sostuvo que cuando en una controversia constitucional se reclamen omisiones, el plazo para promover la demanda es indefinido en tanto prevalezca la inactividad cuestionada. Sin embargo, para que dicha norma de excepción creada por la jurisprudencia cobre aplicación, es menester que precisamente esa inactividad sea el motivo de la impugnación, de tal forma que la pretensión del actor sea que se llene un vacío legal o se materialice una obligación derivada de la ley, de manera que la sentencia que en su momento se dicte declare que la omisión de la demandada es contraria a las normas jurídicas aplicables, ante la evidencia de que no actuó como debía hacerlo; en la inteligencia de que no basta el incumplimiento de una norma general para que se actualice una omisión impugnabile en esos términos, pues para ello es necesario que con ese proceder se produzca un vacío legal o bien la falta absoluta de actuación de la autoridad, ya que de otra forma cualquier infracción a la ley implicaría la omisión y, por tanto, dejar de hacer debidamente lo ordenado bastaría para que el actor pudiera reclamarla sin sujetarse a un plazo, lo cual no puede ser aceptable,

---

<sup>25</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, registro digital: 183581.

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.<sup>26</sup>

Otro ejemplo de un caso que no constituye una omisión o acto negativo, sino el mero incumplimiento de una disposición legal relacionado con un acto que tiene el carácter de positivo, lo es la falta de entrega del accesorio correspondiente –intereses– cuando se ministran en forma extemporánea participaciones federales a los Municipios de una entidad federativa.

Efectivamente, en la controversia 20/2005,<sup>27</sup> el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, señaló que entre los actos impugnados se encontraba *"la omisión del pago de los intereses que supuestamente se generaron con motivo del retraso de la entrega de las participaciones federales"*; sin embargo, se advirtió que aun cuando el actor señalaba que se trataba de un acto negativo, en realidad, se estaba en presencia de un acto en concreto, consistente en *"las entregas retrasadas, por parte de los demandados, de las participaciones federales que le corresponden al Municipio ... , esto es desde el mes de enero del año dos mil hasta la fecha de presentación de la demanda (siete de marzo de dos mil cinco)"*.

Se arribó a esa conclusión en virtud de que, en términos de lo dispuesto por la fracción I, del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, tratándose de actos concretos –actos de naturaleza positiva, esto es, que implican un hacer– la demanda debe ser presentada dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se haya tenido conocimiento del acto o actos reclamados o su ejecución.

Mientras que en el escrito de demanda se señalaron las fechas en que se realizaron las ministraciones correspondientes –monto principal– las cuales generaron el derecho al pago de intereses –monto accesorio– con motivo de su entrega extemporánea.

<sup>26</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1502, registro digital: 166988.

<sup>27</sup> Resuelta en sesión de dieciocho de octubre de dos mil siete, por mayoría de ocho votos –respecto del resolutivo primero, que sobreseyó en relación con la petición de pago de intereses con motivo de entregas de participaciones federales que no se impugnaron en el plazo de treinta días siguientes a aquél en que se realizaron– de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossio Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Silva Meza y Azuela Güitrón, la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas votó en contra.

Por tanto, a partir de esa manifestación expresa de conocimiento que realizó el actor, se sobreseyó en relación con la petición de pago de intereses derivado de entregas de participaciones federales que no se impugnaron en el plazo de treinta días siguientes a aquél en que éstas se realizaron.

De lo anterior se advierte que, en caso de que se impugnen actos de naturaleza negativa, para que proceda el sobreseimiento por inexistencia, es necesario que sí se haya cumplido con la obligación respectiva y, además, que se encuentre demostrado en autos que el actor tuvo conocimiento de ello.

En consecuencia, sólo si el demandado demuestra que llevó a cabo el acto cuya omisión se le imputa y que tal circunstancia fue del conocimiento del actor antes de la presentación de la demanda de controversia constitucional, entonces resultará inexistente el acto negativo impugnado y procederá sobreseer en el juicio por ese motivo.

De lo anterior, puede concluirse válidamente que en caso de que se solicite el pago de intereses con motivo de una entrega atrasada de participaciones federales, el plazo de treinta días para presentar la demanda de controversia constitucional, empieza a correr con motivo del conocimiento que tenga el Municipio respectivo de la fecha en que se llevó a cabo dicha entrega.

Por ende, la falta de pago de intereses, en el caso descrito, no puede estimarse como una mera omisión o acto de naturaleza negativa respecto del cual pueda presentarse en cualquier momento la demanda de controversia constitucional, pues no se trata de una abstención absoluta, dado que se encuentra íntimamente relacionado con un acto positivo consistente en la entrega de la participación federal, es decir, se trata de un accesorio vinculado con el pago del principal.

Apoya las consideraciones precedentes –por identidad de razón– la jurisprudencia P./J. 113/2010, de rubro y texto que se transcriben a la letra:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVER LA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTió OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE.—Si bien es cierto que como lo estableció el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial P./J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMI-

SIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', cuando se trate de omisiones, la oportunidad para impugnarlas a través de la controversia constitucional se actualiza día a día, mientras aquéllas subsistan, también lo es que tal criterio no es aplicable cuando se impugnan las consecuencias directas de un acto positivo que no se controvertió oportunamente, como es la falta de remisión al Congreso del Estado de Jalisco del dictamen técnico y del expediente de un Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia local tres meses antes de que concluyera su nombramiento para determinar lo relativo a su ratificación, a la que por ser una consecuencia necesaria del acuerdo del Supremo Tribunal de Justicia del Estado en el que determinó que el indicado juzgador es inamovible por haber sido ratificado con anterioridad, no se le puede atribuir el carácter de omisión para los efectos de la controversia, por lo que el plazo para controvertir la aludida falta de remisión es el mismo que rige para la impugnación del acuerdo del que deriva, sin que sea válido sujetarlo a la regla prevista en la jurisprudencia mencionada."<sup>28</sup>

#### **d) Carga probatoria respecto de la existencia del acto de naturaleza negativa.**

Por otra parte, regresando a la ya referida controversia constitucional 3/97, una vez que se verificó la existencia de la obligación de hacer, entonces corresponderá a la demandada la carga de la prueba de acreditar que no existen esas omisiones, es decir, que sí cumplió con la obligación respectiva.

En caso de que la demandada ofrezca elementos de convicción destinados a demostrar que sí realizó el acto cuya omisión se le imputa, entonces se revierte la carga probatoria y será la actora quien deberá desvirtuar tales pruebas.

De las consideraciones de mérito surgió 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

<sup>28</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2716, registro digital: 163194.

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>29</sup>

### **e) Posibilidad de ampliar demanda.**

La carga probatoria de la demandada para acreditar que no existen las omisiones que se le imputan, genera la probabilidad de que, en la contestación, se den a conocer al actor aspectos novedosos, por lo que, a partir de tal conocimiento, podrá ampliar su demanda, en términos de lo previsto por el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de desvirtuar los elementos de convicción exhibidos y/o hacer valer lo que a su interés convenga.

Es aplicable la jurisprudencia P/J. 139/2000, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. HECHO NUEVO Y HECHO SUPERVENIENTE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.—De conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la ampliación de la demanda de controversia constitucional constituye un derecho procesal, del cual la parte actora puede hacer uso cuando se actualice cualquiera de las siguientes dos hipótesis, a saber: la primera, dentro del plazo de quince días siguientes a la presentación de la contestación de la demanda, si en ésta apareciere un hecho nuevo; y, la segunda, hasta antes de la fecha del cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente. Ahora bien, para determinar la oportunidad en que debe hacerse valer la referida ampliación, debe tomarse en consideración la distinción entre el hecho nuevo y el superveniente, pues mientras el primero es aquel respecto del cual la parte actora tiene conocimiento de su existencia con motivo de la contestación de la demanda, con independencia del momento en que nace, el hecho superveniente es aquel que se genera o acontece con posterioridad a la presentación de la demanda de controversia constitucional, pero antes del cierre de instrucción. De ahí que tratándose de hechos nuevos deba determi-

<sup>29</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página 567, registro digital: 193446.

narse cuándo tuvo conocimiento de ellos la parte actora, en tanto que si se trata de hechos supervenientes deba definirse cuándo tuvieron lugar.<sup>30</sup>

En este punto debe destacarse que el aspecto de los hechos nuevos que permite ampliar la demanda al actor lo es el conocimiento que se adquiere de él, más no la fecha en que nacieron o se generaron.

En efecto, para que el acto que pretende impugnarse pueda considerarse un hecho nuevo, la parte actora tuvo que haber tenido conocimiento de éste al momento de la contestación de la demanda, circunstancia que se colige de lo establecido en el artículo 27 de la ley reglamentaria de la materia, en dónde se prevé que podrá ampliarse la demanda dentro de los quince días siguientes a la contestación si en ésta apareciere un hecho nuevo.

En ese orden de ideas, el derecho a ampliar la demanda tiene una especial relevancia tratándose de la impugnación de actos de naturaleza negativa, debido a la distribución de cargas probatorias referida en párrafos precedentes.

Así es, si bien corresponde a la demandada acreditar que no existen las omisiones impugnadas, cuando se ofrecen elementos de convicción para demostrar que sí se cumplió con la obligación respectiva, entonces se revierte la carga probatoria y será la actora quien deberá desvirtuar tales pruebas, así como hacer valer lo que a su derecho convenga respecto de ellas, lo cual podrá llevar a cabo precisamente a través de la ampliación de demanda, al constituir el momento oportuno para ello y, de no hacerlo así, incumplirá con la referida carga procesal.

Tal incumplimiento podría traer diversas consecuencias según el caso específico, desde la inexistencia del acto –negativo– impugnado, hasta el reconocimiento de validez de los hechos de los que se tuvo conocimiento con la contestación, debido a su falta de impugnación.

**SEXTO.—Oportunidad.** Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida en forma oportuna, respecto de los actos impugnados, que son los siguientes:

---

<sup>30</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, diciembre de 2000, página 994, registro digital: 190693.

a) La omisión de pago del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (**FORTAMUNDF**), correspondiente a los meses de **septiembre y octubre de dos mil dieciséis**, al ser depositados hasta el diez de noviembre de ese año.

b) La omisión de pago 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**, todos de dos mil dieciséis.

c) Así como el pago de los intereses respectivos.

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, dispone:

"Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y

"III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine."

De conformidad con el precepto antes transcrito, el plazo para la presentación de la demanda de controversia constitucional será de treinta días, tratándose de actos y disposiciones generales. Cuando la demanda se promueva con motivo de disposiciones generales, el plazo para su presentación se computará a partir de su publicación, o bien, a partir de su primer acto de aplicación y, tratándose de conflictos de límites diversos a los previstos en el

artículo 73, fracción IV, de la Constitución Federal –hoy derogada–, 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 naturaleza negativa la ley reglamentaria de la materia no señala plazo para la promoción de la demanda de controversia constitucional.

Estos actos, por su naturaleza, son aquellos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

Esta peculiaridad que conllevan las omisiones conduce a que, en la generalidad de los casos y dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para la impugnación de las mismas también se actualice día a día, permitiendo entonces en cada una de esas actualizaciones la impugnación de la constitucionalidad de dicho no actuar de la autoridad.

En vista de lo anterior, es de concluirse que, en tratándose de la impugnación de omisiones, generalmente la oportunidad para realizarla se actualiza de momento a momento mientras la omisión combatida subsista.

Sin embargo, la regla general de mérito puede encontrar excepciones según las particularidades del acto cuya invalidez se demanda.

En el presente caso, si bien se impugna la abstención total del Ejecutivo Estatal demandado de cumplir con una obligación legal –un no hacer absoluto–, lo cierto es que, de las pruebas que obran en autos, se advierte que, en algunos casos, sí se realizaron los pagos correspondientes.

Respecto del FORTAMUNDF el actor impugna la omisión en el pago de los meses correspondientes a septiembre y octubre de dos mil dieciséis, al haberse depositado hasta el diez de noviembre de esa anualidad, aspecto que se corrobora con las pruebas que obran en autos.

En consecuencia, respecto de tales meses ya no se está en presencia de una omisión absoluta, sino que dichos pagos constituyen un acto de hacer, es decir, tienen un carácter positivo, razón por la cual deben impugnarse den-

tro del plazo de treinta días posteriores a aquel en que la entrega de recursos tuvo lugar.<sup>31</sup>

Por tanto, el plazo de treinta días para promover la controversia constitucional respecto de los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis, atinentes al FORTAMUNDF, transcurrió del once de noviembre de esa anualidad al nueve de enero de dos mil diecisiete,<sup>32</sup> de ahí que si el escrito de demanda se presentó ante esta Suprema Corte el dieciocho de noviembre de dos mil dieciséis, resulta evidente su oportunidad por lo que hace a dicho fondo (FORTAMUNDF).

Ahora bien, en cuanto a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, reclamados por el Municipio actor, correspondientes al FISMDF, al no admitir pago alguno y no desprenderse de autos de cuestión diversa, es posible concluir que respecto de dicho fondo no se ha realizado la entrega correspondiente, por lo que resulta aplicable la regla general consistente en que la oportunidad para promover la controversia constitucional se actualiza de momento a momento, mientras la omisión combatida subsista y, en consecuencia, su impugnación también debe considerarse oportuna.

Aspectos que se corroboran con lo manifestado por el propio Poder Ejecutivo, en el oficio \*\*\*\*\* de seis de marzo de dos mil diecisiete, en cuanto que a esa fecha aún se encontraban pendientes de pago los meses de agosto, septiembre y octubre del FISMDF. Al respecto cobra relevancia la jurisprudencia plenaria P./J. 43/2003, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN. El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los

---

<sup>31</sup> Ello conforme al criterio mayoritario del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, sostenido en la sesión pública de diecinueve de febrero de dos mil dieciocho, al resolver la controversia constitucional 135/2016.

<sup>32</sup> Del aludido plazo se descontaron los días doce, trece, diecinueve, veinte, veintiuno, veintiséis y veintisiete de noviembre, tres, cuatro, diez y once de diciembre, todos de dos mil dieciséis, así como siete y ocho de enero de dos mil diecisiete, por ser inhábiles en términos de lo dispuesto en el Punto Primero, incisos a), b), c) y m) del Acuerdo General Plenario 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los de su competencia, así como de los de descanso para su personal, además del dieciséis al treinta y uno de diciembre del año en curso y uno de enero de dos mil diecisiete, de conformidad con el artículo 3, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

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.<sup>133</sup>

SÉPTIMO.—**Causas de improcedencia.** En el presente considerando se abordan las causas de improcedencia invocadas por el Poder Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave.

**a) Extemporaneidad:**

El Poder Ejecutivo de la entidad estima que se actualiza la causa de improcedencia contemplada en el numeral 19, fracción VII, de la ley reglamentaria, ya que, desde su perspectiva, la demanda no se presentó en el plazo de treinta días previsto para ello.

Afirma que en relación con los fondos reclamados correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, el Municipio actor conocía las fechas en las que debió recibir los recursos y, por tanto, tuvo expedito su derecho a impugnarlos a partir del día siguiente a aquel en que feneció el plazo conducente. Por tanto, al haber iniciado el cómputo del plazo a partir de ese momento y dado que concluyó el mismo sin que se hubiese inconformado, se debe entender que prescribió su derecho.

Al respecto, se **desestima** la causa de improcedencia ya que en el capítulo de oportunidad se plasmaron los últimos criterios que ha sostenido este Alto Tribunal, respecto del cómputo del plazo tratándose de omisiones absolutas así como de actos positivos que se configuran con posterioridad a un periodo omisivo, concluyendo con base en dichas premisas, que las impugnaciones de uno y otro fondo, resultaban oportunas.

Ciertamente, en el considerando anterior se hizo referencia a lo determinado por el Tribunal Pleno en sesión de diecinueve de febrero del presente

<sup>33</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, registro digital: 183581.

año, al resolver la controversia constitucional 135/2016, en cuanto a la distinción entre omisiones y actos positivos, concluyendo que si se trataba de una omisión cuyo pago fue cubierto de forma extemporánea, se trataba de un acto de naturaleza positiva, de ahí que el plazo para la promoción de la controversia constitucional, sea de treinta días a partir de la fecha en que se generó el pago correspondiente en contraste con la fecha límite que tenía el Estado para cubrirlo conforme al calendario o las reglas de pago respectivas.

Caso contrario, cuando de autos se advierta que no se ha verificado la ministración impugnada, se trata de una omisión total, que es susceptible de ser impugnada mientras dicho acto negativo subsista.

#### **b) Inexistencia del acto reclamado:**

Alega que en el caso se actualiza el supuesto previsto en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, pues a su consideración, es inexistente la omisión de regularizar la entrega de los recursos federales precisados por el Municipio actor.

Debe **desestimarse** dicho argumento de improcedencia, ya que en dicha omisión no constituye un acto impugnado en la presente controversia.

#### **c) Omisión de agotar la vía legalmente prevista para la solución del conflicto.**

El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, alega que en el caso se actualiza el supuesto previsto en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, pues a su consideración, el Municipio actor no agotó la vía previa para el reclamo del pago de los intereses derivados de la falta de pago de los recursos federales, además de que su pago se encuentra previsto en la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz, no así en la Constitución Federal.

Debe desestimarse dicho argumento de improcedencia, ya que los intereses reclamados por la parte actora derivan del supuesto retraso en el pago de los recursos federales señalados por el Municipio actor, protegidos por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, existen precedentes fallados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que se ha pronunciado sobre la procedencia del pago de intereses derivados de la falta de pago de recursos federales, como en la contro-

versia constitucional 5/2004,<sup>34</sup> de la cual derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004 que se invocará más adelante.

En ese orden de ideas, de la lectura integral del escrito de demanda, se advierte que se alega una violación directa a la Constitución Federal, por lo cual no debe agotarse previamente la vía establecida en la ley local para efectos de la procedencia de la presente controversia constitucional. Al respecto, se invoca la jurisprudencia P./J. 136/2001,<sup>35</sup> del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES.—El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causal de improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la Norma Fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación y, concretamente en el caso de controversias constitucionales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

Por último, toda vez que no se advierte la actualización de causas de improcedencia y sobreseimiento distintas a las mencionadas, se procede al estudio del fondo del asunto.

OCTAVO.—**Estudio de fondo.** Esta Segunda Sala estima que la presente controversia constitucional es **fundada** por las razones que a continuación se exponen:

<sup>34</sup> Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

<sup>35</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 917, registro digital: 188010.

En primer lugar, como se indicó los actos impugnados son los siguientes:

a) La omisión de pago oportuno del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (**FORTAMUNDF**), correspondiente a los meses de **septiembre y octubre de dos mil dieciséis**, al haberse depositado las ministraciones hasta el diez de noviembre de esa anualidad.

b) La omisión de pago 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**, todos de dos mil dieciséis.

c) El pago de intereses por el retraso injustificado en la entrega de tales recursos.

Ahora, para realizar el estudio del correlativo concepto de invalidez, debe precisarse que, como lo ha sostenido el Tribunal Pleno al resolver las controversias constitucionales 5/2004 y 28/2014, el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración que, expresamente, se presenta como no exhaustiva, de los recursos que habrán de integrarla: los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas estatales establezcan en su favor, las participaciones federales, los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos, etcétera. Además, el segundo párrafo de dicha fracción establece garantías para que la Federación y las entidades federativas no limiten mediante el establecimiento de exenciones o subsidios el flujo de recursos que deben quedar integrados en la hacienda municipal, y el último párrafo de la misma 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 Federal, 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. Es por ello que, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a los 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 los recursos de que disponen. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, pudieran incumplir o retardar tal compromiso sin mayores consecuencias, estarían privando a los Municipios de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales, en ese sentido, tal situación sería obviamente de imposible inserción en el esquema normativo plasmado en el artículo 115.

No es obstáculo a lo sostenido hasta este momento el hecho de que las aportaciones federales, a diferencia de las participaciones federales, no queden comprendidas bajo el régimen de libre administración de la hacienda municipal, pues tanto las participaciones como las aportaciones federales son recursos que ingresan en la hacienda municipal, pero que únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

Sin embargo, que la partida presupuestaria correspondiente al Ramo 33 y al capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, se refiera a recursos federales y que la Federación pueda imponer obligaciones y condiciones a los Municipios beneficiarios, no implica que las entidades federativas puedan incurrir en retrasos o en omisiones 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. Una vez determinados los recursos que habrán de pasar a integrar la hacienda municipal, su efectiva percepción queda constitucionalmente garantizada por el ya citado principio de integridad de los recursos económicos municipales. Es más, puede decirse 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 ha producido una retención indebida."

Precisado lo anterior, por cuestión de claridad, se analizará de manera separada cada uno de los conceptos reclamados.

**a) Omisión de pago oportuno del FORTAMUNDF, correspondiente a los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis.**

De las constancias que obran en autos, se advierte que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio \*\*\*\*\*\*, de seis de marzo de dos mil diecisiete, respondió la solicitud de información hecha por el Secretario de Gobierno en el oficio \*\*\*\*\*\*, respecto de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis asignados al Municipio actor.

En la parte conducente del oficio de mérito, se estableció 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 las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de las mismas.

<b>Concepto</b>	<b>Monto</b>	<b>Fecha de pago</b>
Fondo fortalecimiento pago No: 1 mes enero/2016	\$*****	29-ene-16
Fondo fortalecimiento pago no: 2 mes febrero/2016	\$*****	29-feb-16
Fondo fortalecimiento pago no: 3 mes marzo/2016	\$*****	04-abr-16
Fondo fortalecimiento pago no: 4 mes abril/2016	\$*****	29-abr-16
Fondo fortalecimiento pago no: 5 mes mayo/2016	\$*****	31-may-16
Fondo fortalecimiento pago no: 6 mes junio/2016	\$*****	30-jun-16
Fondo fortalecimiento pago no: 7 mes julio/2016	\$*****	29-jul-16

Fondo fortalecimiento pago no: 8 mes agosto/2016	\$*****	31-ago-16
Fondo fortalecimiento pago no: 9 mes septiembre/2016	\$*****	10-nov-16
Fondo fortalecimiento pago no: 10 mes octubre/2016	\$*****	10-nov-16
Fondo fortalecimiento pago no: 11 mes noviembre/2016	\$*****	07-dic-16
Fondo fortalecimiento pago no: 12 mes diciembre/2016	\$*****	13-dic-16

..."

De la transcripción que antecede, se puede advertir que el Municipio actor ha recibido los recursos correspondientes al Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) respecto de los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

Asimismo, para demostrar tal afirmación, el Poder demandado ofreció los comprobantes de las transferencias electrónicas de tales pagos, los cuales obran a fojas 211 y 212 de autos.

Cabe precisar que el viernes veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se publicó en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el "ACUERDO POR EL QUE SE DA A CONOCER LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL, ENTRE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE VERACRUZ, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2016.", el cual contiene, entre otros aspectos, el calendario que fija las fechas de pago o "fecha límite de radicación a los Municipios" del "FORMATUNDF", según se advierte de su reproducción:

MES	FECHA DE RADICACIÓN AL ESTADO	FECHA LÍMITE DE RADICACIÓN A LOS MUNICIPIOS
enero	29	8 de febrero

febrero	29	7 de marzo
marzo	31	7 de abril
abril	29	6 de mayo
mayo	31	7 de junio
junio	30	7 de julio
julio	29	5 de agosto
agosto	31	7 de septiembre
septiembre	30	7 de octubre
octubre	31	4 de noviembre
noviembre	30	7 de diciembre
diciembre	13	20 de diciembre

En ese tenor, el tesorero de la secretaría de finanzas señala específicamente que respecto de los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis, la entrega de recursos tuvo lugar hasta el diez de noviembre de esa anualidad, ello tomando en consideración la fecha límite prevista para realizar la transferencia a los Municipios, el siete de octubre para el pago relativo al mes de septiembre y el cuatro de noviembre en relación con el pago correspondiente al mes de octubre, respectivamente, por lo que es posible concluir que su pago se llevó a cabo de forma **extemporánea**, según se aprecia del siguiente cuadro:

Meses	Fecha límite de radicación a los Municipios	Fecha de pago
Septiembre	7 de octubre	10-nov-16
Octubre	4 de noviembre	10-nov-16

Conforme a lo anterior, esta Segunda Sala concluye que efectivamente los recursos financieros no fueron cubiertos oportunamente al Municipio actor. Ello, toda vez que los actos impugnados consistentes en la omisión oportuna de entregar los recursos financieros que le correspondían al Municipio por los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis, resultan en una **omisión de pago oportuno** con lo cual se transgrede la hacienda pública municipal y, por tanto, son violatorios del artículo 115 constitucional.

En efecto, en el caso, es evidente que ha sido transgredida la autonomía del Municipio de La Perla, Veracruz de Ignacio de la Llave, pues como ya se destacó, entre los principios previstos en 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, aspectos que en el presente caso no se observaron.

Por tanto, el Poder Ejecutivo demandado deberá pagar los intereses generados por el periodo que comprende del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios", hasta la data en que efectivamente se realizó la entrega de recursos.<sup>36</sup>

Lo anterior atento a la jurisprudencia P/J. 46/2004, en la que se advierte que, conforme al principio de integridad de los recursos económicos municipales, la entrega extemporánea de las participaciones federales genera el respectivo pago de intereses.

"RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS, CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.—La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último

---

<sup>36</sup> Conforme al criterio mayoritario del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, sostenido en la sesión pública de veintidós de febrero de dos mil dieciocho, al resolver la controversia constitucional 135/2016.

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>37</sup>

**b) Omisión de pago del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMF), correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre, todos de dos mil dieciséis.**

En el punto "Décimo" del acuerdo publicado el viernes veintinueve de enero de dos mil dieciséis, en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el "ACUERDO POR EL QUE SE DA A CONOCER LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL ENTRE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE VERACRUZ, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016.", que contiene el calendario que fija las fechas de pago o "fecha límite de radicación a los Municipios" del "FISDMF", cuyo contenido es el siguiente:

---

<sup>37</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, registro digital: 181288.

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

El tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, a través del citado oficio TES/499/2017, de seis de marzo de dos mil diecisiete, señaló lo siguiente:

"Por lo que corresponde a las ministraciones efectuadas al Municipio, correspondientes al Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), se detallan a continuación, así como las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de las mismas:

Concepto	Monto	Fecha de pago
FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$*****	18-feb-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$*****	23-mar-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$*****	29-abr-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$*****	31-may-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$*****	30-jun-16

FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$*****	01-jul-16
FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$*****	31-ago-16

Los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, recepcionados en las cuentas bancarias aperturadas para ese fin, fueron ministrados por la SCHCP con fecha 31 de agosto, 30 de septiembre y 30 de octubre del año en curso, respectivamente, como se puede corroborar en los recibos de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la SCHCP.

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

Fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal	Fecha de registro	Monto
NO: 8 MES AGOSTO/2016	29-ago-16	\$*****
NO: 9 MES SEPTIEMBRE/2016	26-sep-16	\$*****
NO: 10 MES OCTUBRE/2016	27-oct-16	\$*****

..."

Debe destacarse que, si bien en el primer cuadro en el rubro de "**concepto**" al momento de desglosarlo se hace alusión al fondo FAIS, lo cierto es que se trata del fondo analizado en la presente controversia, ya que de las certificaciones de las transferencias electrónicas de los pagos efectuados en relación con el fondo **FISMDF**, ofrecidas por del Poder Ejecutivo demandado, se advierte efectivamente la coincidencia en fechas y cantidades a las relatadas en el cuadro.

Ahora bien, de la aludida transcripción también se advierte que la propia Secretaría de Finanzas estatal reconoce expresamente que están pendientes de pago las cantidades de \$\*\*\*\*\* por los meses de agosto y septiembre, respectivamente, así como \$\*\*\*\*\* por el mes de octubre, todos de las ministraciones de dos mil dieciséis.

Por tanto, ya que a la fecha no se han pagado los montos a los que se hizo referencia, el Poder Ejecutivo demandado deberá pagar las cantidades

atinentes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, así como los intereses que se generen por el periodo que comprende del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios", hasta aquella en que se realice la entrega de tales recursos.

NOVENO.—**Efectos.** De conformidad con lo previsto en las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>38</sup> esta Segunda Sala determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz deberá realizar el pago en favor del Municipio de La Perla, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por los siguientes conceptos:

a) En relación con el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal:

Por los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis, el pago de los respectivos intereses que se hayan generado por el periodo que comprende del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios", hasta la data en que se realizó la entrega de los recursos.

b) En relación con el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal:

Las cantidades correspondientes a \$\*\*\*\*\* tanto por el mes de agosto como por el mes de septiembre, respectivamente, así como \$\*\*\*\*\* por el mes de octubre, todos de dos mil dieciséis. Así como los correspondientes intereses que se hubieren generado por el periodo que comprende del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios", hasta la fecha en que se realice la entrega de tales recursos.

<sup>38</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ...

"IV. Los alcances y los efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos encargados de cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las acciones que se señalen.

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

El Poder demandado deberá llevar a cabo el pago al Municipio actor de los montos e intereses aludidos, en un plazo de noventa días hábiles a partir de que le sea notificada la presente sentencia.<sup>39</sup>

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es **procedente y fundada** la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Con la salvedad anterior, es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en un plazo no mayor a noventa días contados a partir del día siguiente al en que sea notificado de esta resolución, deberá actuar en términos del considerando noveno de esta ejecutoria.

**Notifíquese;** por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente. Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. Los Ministros José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos, emitieron su voto con reservas.

**En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a 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, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación 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 7 de junio de 2019 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

<sup>39</sup> Conforme al criterio mayoritario del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, sostenido en la sesión pública de veintidós de febrero de dos mil dieciocho al resolver la controversia constitucional 135/2016.

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE RECLAMA EL PAGO DE INTERESES CON MOTIVO DE LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE APORTACIONES O PARTICIPACIONES FEDERALES ES EL DE TREINTA DÍAS (PAGO EXTEMPORÁNEO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE LERDO DE TEJADA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA CON DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE LERDO DE TEJADA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD AL TENER CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO CON ANTERIORIDAD (ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE PAGO DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES DE AGOSTO DE DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE LERDO DE TEJADA 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 (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE LERDO DE TEJADA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**V. 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 LERDO DE TEJADA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SUS DIFERENCIAS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE LERDO DE TEJADA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO ES POSIBLE ANALIZAR EN ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL LA ENTREGA DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL CONTRATO DE FIDEICOMISO IRREVOCABLE EMISOR, DE ADMINISTRACIÓN Y PAGO NÚMERO F-998, YA QUE TALES REMANENTES NO SE ENCUENTRAN PROTEGIDOS POR EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS MUNICIPALES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE LERDO DE TEJADA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VIII. 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 LERDO DE TEJADA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IX. 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 OPORTUNO DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES DEL MES DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE LERDO DE TEJADA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**X. 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 LAS APORTACIONES DEL FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL, MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCAÇÕES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMF), CORRESPONDIENTE A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, ASÍ COMO DE LAS APORTACIONES DEL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCAÇÕES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FORTAMUNDF) CORRESPONDIENTE**

**AL MES DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE LERDO DE TEJADA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE ENTERO DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES RESPECTO DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL QUE LO VINCULA PARA QUE EN UN PLAZO DE NOVENTA DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO, ENTREGUE LAS CANTIDADES ADEUDADAS Y LOS INTERESES QUE SE HAYAN GENERADO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE LERDO DE TEJADA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 200/2016. MUNICIPIO DE LERDO DE TEJADA, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 9 DE MAYO DE 2018. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y EDUARDO MEDINA MORA I. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: JOEL ISAAC RANGEL AGÜEROS.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al nueve de mayo de dos mil dieciocho.

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

PRIMERO.—Por escrito presentado el treinta de noviembre de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Benito Cerda Barrios, síndico del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Lerdo de Tejada, Veracruz de Ignacio de la Llave, promovió controversia constitucional en representación de ese Ayuntamiento contra el Poder Ejecutivo de esa entidad federativa.

Los actos reclamados son los siguientes:

a) Las entregas retrasadas, por parte del demandado, de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor, por los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis hasta la fecha de presentación de la demanda y las que se sigan generando hasta que su puntual entrega. Así como la omisión en la entrega de los apoyos que se derivan del fideicomiso irrevocable emisor, de administración y pago número F-998, celebrado por

una parte, como fideicomitentes, el Estado de Veracruz, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación y diversos Municipios de la entidad, entre los cuales se encuentra Lerdo de Tejada, y por otra parte, como fiduciario, Deutsche Bank México, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, división fiduciaria.

b) La omisión del demandado de regularizar las entregas de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor, en los tiempos que establece la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Número 251 que Crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y Establece las Bases, Montos y Plazos a los que se Sujetarán las Participaciones Federales.

c) La omisión del demandado de resarcirle económicamente al Municipio actor, con motivo del retraso de la entrega de las participaciones federales comprendidas a partir de enero de dos mil catorce a la fecha de presentación de demanda, conforme a lo previsto por los artículo 6, segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley Número 251, el pago de los intereses correspondientes.

SEGUNDO.—La parte actora manifestó como antecedentes los que a continuación se sintetizan.

Desde el dos mil catorce, la autoridad demandada, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Veracruz (sic), ha incurrido en un retraso sistemático que oscila alrededor de veintiocho días en la entrega de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor; no obstante que el Estado de Veracruz recibe de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las participaciones federales de manera puntual, y conforme al calendario que ésta publica cada año en el Diario Oficial de la Federación.

Aunado a la entrega extemporánea de los recursos federales, señala que la autoridad demandada no ha realizado el pago de los intereses devengados con motivo de tal retraso, en términos de lo previsto por el artículo 6, segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal, y 10 de la Ley Número 251 que Crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y Establece las Bases, Montos y Plazos a los que se Sujetarán las Participaciones Federales, sin que a la fecha se haya regularizado la entrega de participaciones federales que le corresponden a la parte actora.

El presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016 y la Ley de Coordinación Fiscal previenen la metodología para la entrega de fondos, y el Gobierno del Estado de Veracruz ha incumplido sistemáticamente con los calendarios, y hasta esta fecha están pendientes de pago dos meses

del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) y dos meses del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF).

En este punto señala que el depósito de tales cantidades se requirió a la demandada, mediante oficio OFTM.MLT/127/2016, de dieciocho de noviembre de dos mil dieciséis, el cual obra a fojas doscientos veintinueve y doscientos treinta de autos, del cual se aprecia que se refiere a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, respecto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF); así como a los meses de octubre y noviembre de dos mil dieciséis del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF).

Aunado a ello, señala el actor que también solicitó los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, por los siguientes conceptos:

Proyecto de inversión	Con cargo al ejercicio	Monto
Pavimentación de la calle Cañera entre Lázaro Cárdenas y Flores Magón	2015	\$721,323.32
Rehabilitación camino rural zacatalaguna prieta	2015	\$817,553.68
Pavimentación de la calle Flores Magón ubicada entre la calle Aquiles Cerdán y callejón cañero	2016	\$982,634.00

TERCERO.—A continuación se sintetiza el único concepto de invalidez expresado por la parte actora.

- Los actos impugnados trasgreden el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, que consagra el régimen de libre administración hacendaria, así como el principio de integridad de sus recursos económicos; por un lado, porque no ha entregado puntualmente al Municipio las participaciones federales que le corresponden, es decir, sistemáticamente ha entregado de forma retrasada dichas participaciones, de tal forma que no ha regularizado

su entrega dentro de los tiempos que marca la ley; y, por otra parte, porque ha omitido pagar al Municipio actor los intereses generados por el retardo en que se ha incurrido en la entrega de tales participaciones federales.

- No existe ninguna justificación para que la autoridad demandada pueda incurrir en retrasos en la entrega de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor, de tal suerte que, como tales recursos integran la hacienda pública municipal, su efectiva percepción queda constitucionalmente garantizada por el ya citado principio de integridad de los recursos económicos municipales, por lo que no hay un 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. Invoca la jurisprudencia del Tribunal Pleno P/J. 46/2004.

- 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 en su manejo, pero nunca de disposición, suspensión o retención.

CUARTO.—El Municipio actor señaló que se transgreden en su perjuicio los artículos 14, 16, y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—Por acuerdo de uno de diciembre de dos mil dieciséis, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional 200/2016, y designó como instructor al Ministro José Fernando Franco González Salas.

Por auto de esa misma fecha, el Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional, ordenó emplazar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz y ordenó dar vista al procurador general de la República para que hiciera las manifestaciones que considerara pertinentes.

SEXTO.—Mediante oficio depositado el siete de febrero de dos mil diecisiete en la Oficina de Correos de México, recibido el veinte de febrero siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Miguel Ángel Yunes Linares, gobernador del Estado de Veracruz, contestó la demanda de controversia constitucional en la que alegó causales de improcedencia, las cuales se estudiarán en el apartado correspondiente.

SÉPTIMO.—El procurador general de la República no rindió opinión a pesar de estar debidamente notificado.

OCTAVO.—Por oficio presentado el siete de abril de dos mil diecisiete ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Tribunal, Benito Cerda Barrios, síndico del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Lerdo de Tejada, Veracruz de Ignacio de la Llave, solicitó que se le tuviera por desistido de la presente controversia constitucional.

Mediante proveído de diez de abril de dos mil diecisiete, se requirió al promovente para que, en el plazo de tres días, exhibiera la ratificación de su escrito de desistimiento ante notario público, o bien, compareciera ante la presencia judicial para tales efectos.

Tal proveído se notificó, por oficio, al Municipio actor el veintiuno de abril de dos mil diecisiete;<sup>1</sup> sin embargo, no desahogó el requerimiento de mérito.

Mediante diverso proveído de diecisiete de abril de dos mil dieciocho, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visto el estado procesal de autos, ordenó al Ministro instructor la continuación del trámite del presente expediente.

NOVENO.—En consecuencia, una vez agotado el trámite respectivo, el nueve de mayo de dos mil diecisiete tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 34 y 36 de ese ordenamiento legal, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes, se dio por concluida la audiencia y se estableció que se procedería a elaborar el proyecto de sentencia correspondiente.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>2</sup> 1o. de la ley

<sup>1</sup> Véase foja 304 de autos.

<sup>2</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

reglamentaria,<sup>3</sup> 10, fracción I,<sup>4</sup> y 11, fracción V,<sup>5</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I,<sup>6</sup> y tercero<sup>7</sup> del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este tribunal, del trece de mayo de dos mil trece.

SEGUNDO.—Se procede a realizar el estudio de la legitimación de quien promueve la controversia constitucional, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

El artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal faculta a los Municipios de una entidad federativa para promover controversias en las cuales, se cuestione la constitucionalidad de sus actos o de sus disposiciones de carácter general.

Asimismo, conforme a los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>8</sup> el actor deberá comparecer a juicio por

<sup>1</sup>I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

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

<sup>3</sup>"Artículo 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

<sup>4</sup>"Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

<sup>5</sup>"Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

<sup>6</sup>"Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente."

<sup>7</sup>"Tercero. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

<sup>8</sup>"Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."

conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En el caso, del escrito de la demanda de controversia constitucional se advierte que quien promueve la controversia constitucional es el síndico del Ayuntamiento de Lerdo de Tejada, Veracruz de Ignacio de la Llave, representante legal de ese Municipio, carácter que acredita con una copia certificada de la constancia de mayoría de síndico único, que le fue otorgada por el Consejo Municipal de Lerdo de Tejada, de Veracruz de Ignacio de la Llave, dependiente del Instituto Electoral Veracruzano, el nueve de julio de dos mil trece.<sup>9</sup>

De acuerdo con el artículo 37, fracción I,<sup>10</sup> de la Ley Número 9, Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, corresponde al síndico la representación jurídica del Municipio; por lo que procede reconocer su legitimación para promover el presente medio de control.

Así también, la del propio Municipio actor para instar la vía, al ser uno de los entes mencionados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

TERCERO.—A continuación, se analizará la legitimación de la parte demandada, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

En el caso, el Municipio actor señaló como autoridad demandada al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, al cual le atribuyó la omisión de entrega de participaciones federales; de los apoyos que se derivan del fideicomiso irrevocable emisor, de administración y pago número F-998; de las aportaciones del

---

"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. ..."

<sup>9</sup> Foja 15 del expediente en que se actúa.

<sup>10</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; ..."

Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF); así como de las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF); Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos y el pago de los intereses respectivos.

Miguel Ángel Yunes Linares dio contestación a la demanda en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, personalidad que acredita con las copias certificadas de la constancia de mayoría de doce de junio de dos mil dieciséis, expedida a su favor por los integrantes del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado, mediante la cual se le declara como gobernador electo de la entidad referida.<sup>11</sup>

Ahora bien, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su artículo 42, dispone:

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

En consecuencia, Miguel Ángel Yunes Linares tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz en la presente controversia.

CUARTO.—Antes de entrar al análisis de la oportunidad de la demanda, es preciso determinar cuál es el acto o los actos concreta y específicamente reclamados por el actor.

A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con los artículos 39, 40 y 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, resulta procedente hacer las siguientes precisiones que derivan de la lectura integral y sistemática de las constancias de autos, particularmente de la demanda, de la contestación y de las documentales exhibidas como pruebas.

De la demanda que dio origen a la presente controversia constitucional, se advierte que el Municipio actor impugna los siguientes actos:

*"a) Las entregas retrasadas por parte del demandado de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor, correspondientes a los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis hasta la fecha de presentación de la*

---

<sup>11</sup> Foja 113 del expediente en que se actúa.

*demanda y las que se sigan generando hasta su puntual entrega. Así como la omisión en la entrega de los apoyos que se derivan del fideicomiso irrevocable emisor, de administración y pago número F-998, celebrado por una parte, como fideicomitentes, el Estado de Veracruz, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, y diversos Municipios de la entidad entre los cuales se encuentra el de Lerdo de Tejada, Veracruz y por otra parte, como fiduciario, Deutsche Bank México, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, División Fiduciaria.*

*"b) La omisión del demandado de regularizar las entregas de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor, en los tiempos que establece la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Número 251 que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y Establece las Bases, Montos y Plazos a los que se sujetarán las Participaciones Federales.*

*"c) La omisión del demandado de resarcirle económicamente al Municipio actor, con motivo del retraso en la entrega de las participaciones federales comprendidas a partir de enero de dos mil cinco a la fecha de presentación de demanda, conforme a lo previsto por los artículos 6o., segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley Número 251, el pago de los intereses correspondientes."*

Ahora, si bien en la demanda se hace referencia a las "entregas atrasadas" de las participaciones federales por los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis, lo cierto es que nunca precisa que ya se le hubieran entregado los recursos, mucho menos señala fecha alguna en que se hubiera realizado tal entrega en forma posterior a lo previsto en las disposiciones aplicables.

Por lo contrario, lo que señala es que las entregas se encontraban retrasadas "*hasta la fecha de presentación de la demanda y las que se sigan generando hasta su puntual entrega*".

De ello se aprecia que, a lo que en realidad se refiere el Municipio actor, es a la omisión en la ministración de los recursos económicos que menciona, pues sus manifestaciones ponen en evidencia que afirma no tener conocimiento de que se hubiera realizado, hasta la fecha de la presentación de su demanda, la entrega respectiva.

Asimismo, de la lectura integral del escrito inicial de demanda y de los anexos a ésta, se advierte que en realidad impugna que están pendientes de pago dos meses (octubre y noviembre de dos mil dieciséis) del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) y tres meses (agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis) del Fondo de Aportaciones para la Infraes-

estructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF).

Aunado a ello, refiere que no ha recibido ninguno de los apoyos pactados del fideicomiso irrevocable emisor, de administración y de pago número F-998.

Por otra parte, también señala el actor que hay omisión en la entrega de los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos.

Por tanto, con la finalidad de resolver lo efectivamente planteado, se tienen como actos impugnados:

1. La omisión de pago de las participaciones federales de los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis.

2. La omisión en la entrega de los apoyos que se derivan del fideicomiso irrevocable emisor, de administración y pago número F-998.

3. La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

4. La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), correspondientes a los meses de octubre y noviembre de dos mil dieciséis.

5. Los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, por los siguientes conceptos:

Proyecto de inversión	Con cargo al ejercicio	Monto
Pavimentación de la calle Cañera entre Lázaro Cárdenas y Flores Magón	2015	\$721,323.32
Rehabilitación camino rural zacatalaguna prieta	2015	\$817,553.68
Pavimentación de la calle Flores Magón ubicada entre la calle Aquiles Cerdán y callejón cañero	2016	\$982,634.00

6. La omisión de pago de los intereses correspondientes.

QUINTO.—En virtud de los actos precisados en el considerando anterior, cabe destacar que, respecto de las controversias constitucionales en las que se impugnan actos de naturaleza negativa —es decir, los que implican un no hacer—, el Pleno de este Alto Tribunal ha establecido diversas directrices para proceder a su estudio:

**a) Posibilidad de impugnar en controversia constitucional actos de naturaleza positiva y negativa.**

Al resolver la controversia constitucional 3/97,<sup>12</sup> se destacó que, de conformidad con los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 10 y 21 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del propio precepto constitucional, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional, y 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que, al referirse dichos numerales, en forma genérica, a "actos", debe entenderse que éstos pueden ser, atendiendo a su naturaleza, tanto positivos —implican un hacer— como negativos —implican un no hacer u omisión—.

Lo anterior se reflejó en la jurisprudencia P./J. 82/99, cuyos rubro y texto se transcriben a continuación:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE IMPUGNAR EN ESTA VÍA LAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS A QUE SE REFIERE LA LEY REGLAMENTARIA RESPECTIVA, SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS POSITIVOS, NEGATIVOS Y OMISSIONES.—De la lectura de los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 y 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del citado precepto constitucional, se advierte que corresponde conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y en el artículo 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o dispo-

<sup>12</sup> En sesión de dieciocho de mayo de mil novecientos noventa y nueve, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Góngora Pimentel.

siciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que al referirse dichos dispositivos en forma genérica a 'actos', debe entenderse que éstos pueden ser positivos, negativos y omisiones."<sup>13</sup>

### **b) Verificación de la existencia de la obligación de hacer.**

Asimismo, se estableció que en el caso de la impugnación de actos de naturaleza negativa, dado que se combate una omisión total o absoluta en el cumplimiento de un hacer, primero debe verificarse que existe la obligación, por parte de la demandada, de llevar a cabo lo que la actora asevera que no se realizó—verbigracia, la entrega de las participaciones federales que corresponden a un Municipio—.

### **c) Regla general de plazo para impugnación de actos de naturaleza negativa.**

En este punto, debe precisarse que en la ejecutoria que resolvió la diversa controversia constitucional 10/2001,<sup>14</sup> se determinó que los actos de naturaleza negativa tienen el carácter de continuos, pues, al implicar un no hacer por parte de la autoridad, generan una situación permanente que no se subsana mientras no se realice la obligación de hacer, la cual se reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva.

De lo cual se concluyó que, como regla general, dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para su impugnación también se actualiza día a día, permitiendo entonces que la demanda pueda presentarse en cualquier momento, mientras que tal omisión persista.

La regla general de mérito se ve reflejada en la jurisprudencia P/J. 43/2003, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.—El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de

<sup>13</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página 568, registro digital: 193445.

<sup>14</sup> En sesión de veintidós de abril de dos mil tres, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Azuela Güitrón.

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."<sup>15</sup>

Cabe destacar que, para que se actualice la aplicación de la regla general de referencia, se requiere de la existencia de una falta absoluta de actuación de la demandada y no del solo incumplimiento parcial o de la mera infracción de alguna disposición legal, por ejemplo, la emisión de un oficio –acto positivo– que no cumpla con todos los requisitos previstos en las disposiciones conducentes.

Es aplicable la jurisprudencia P/J. 66/2009, cuyos rubro y texto se transcriben:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA 'OMISIÓN' IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P/J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', sostuvo que cuando en una controversia constitucional se reclamen omisiones, el plazo para promover la demanda es indefinido en tanto prevalezca la inactividad cuestionada. Sin embargo, para que dicha norma de excepción creada por la jurisprudencia cobre aplicación, es menester que precisamente esa inactividad sea el motivo de la impugnación, de tal forma que la pretensión del actor sea que se llene un vacío legal o se materialice una obligación derivada de la ley, de manera que la sentencia que en su momento se dicte declare que la omisión de la demandada es contraria a las normas jurídicas aplicables, ante la evidencia de que no actuó como debía hacerlo; en la inteligencia de que no basta el incumplimiento de una norma general para que se actualice una omisión impugnabile en esos términos, pues para ello es necesario que con ese proceder se produzca un vacío legal o bien la falta absoluta de actuación de la autoridad, ya que de otra forma cualquier infracción a la ley implicaría la omisión y, por tanto, dejar de hacer debidamente lo ordenado bastaría para que el actor pudiera reclamarla sin sujetarse a

<sup>15</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, registro digital: 183581.

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."<sup>16</sup>

Otro ejemplo de un caso que no constituye una omisión o acto negativo, sino el mero incumplimiento de una disposición legal, relacionado con un acto que tiene el carácter de positivo, lo es la falta de entrega del accesorio correspondiente –intereses– cuando se ministran en forma extemporánea participaciones federales a los Municipios de una entidad federativa.

Efectivamente, en la controversia 20/2005,<sup>17</sup> el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que entre los actos impugnados se encontraba *"la omisión del pago de los intereses que supuestamente se generaron con motivo del retraso de la entrega de las participaciones federales"*; sin embargo, se advirtió que, aun cuando el actor señalaba que se trataba de un acto negativo, en realidad, se estaba en presencia de un acto en concreto, consistente en *"las entregas retrasadas, por parte de los demandados, de las participaciones federales que le corresponden al Municipio ... , esto es, desde el mes de enero del año dos mil hasta la fecha de presentación de la demanda (siete de marzo de dos mil cinco)"*.

Se arribó a esa conclusión en virtud de que, en términos de lo dispuesto por la fracción I, del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, tratándose de actos concretos –actos de naturaleza positiva, esto es, que implican un hacer– la demanda debe ser presentada dentro del plazo de treinta días, contados a partir del día siguiente al en que se haya tenido conocimiento del acto o actos reclamados o su ejecución.

Mientras que en el escrito de demanda se señalaron las fechas en que se realizaron las ministraciones correspondientes –monto principal– las cuales generaron el derecho al pago de intereses –monto accesorio– con motivo de su entrega extemporánea.

Por tanto, a partir de esa manifestación expresa de conocimiento que realizó el actor, se sobreseyó en relación con la petición de pago de intereses

<sup>16</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1502, registro digital: 166988.

<sup>17</sup> Resuelta en sesión de dieciocho de octubre de dos mil siete, por mayoría de ocho votos –respecto del resolutivo primero, que sobreseyó en relación con la petición de pago de intereses con motivo de entregas de participaciones federales que no se impugnaron en el plazo de treinta días siguientes a aquel en que se realizaron– de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Silva Meza y Azuela Güitrón, la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas votó en contra.

derivado de entregas de participaciones federales que no se impugnaron en el plazo de treinta días siguientes a aquel en que éstas se realizaron.

De lo anterior se advierte que, en caso de que se impugnen actos de naturaleza negativa, para que proceda el sobreseimiento por inexistencia, es necesario que sí se haya cumplido con la obligación respectiva y, además, que se encuentre demostrado en autos que el actor tuvo conocimiento de ello.

En consecuencia, sólo si el demandado demuestra que llevó a cabo el acto cuya omisión se le imputa y que tal circunstancia fue del conocimiento del actor antes de la presentación de la demanda de controversia constitucional, entonces resultará inexistente el acto negativo impugnado y procederá sobreseer en el juicio por ese motivo.

De lo anterior, puede concluirse válidamente que en caso de que se solicite el pago de intereses con motivo de una entrega atrasada de participaciones federales, el plazo de treinta días para presentar la demanda de controversia constitucional, empieza a correr con motivo del conocimiento que tenga el Municipio respectivo de la fecha en que se llevó a cabo dicha entrega.

Por ende, la falta de pago de intereses, en el caso descrito, no puede estimarse como una mera omisión o acto de naturaleza negativa respecto del cual pueda presentarse en cualquier momento la demanda de controversia constitucional, pues no se trata de una abstención absoluta, dado que se encuentra íntimamente relacionado con un acto positivo consistente en la entrega de la participación federal; es decir, se trata de un accesorio vinculado con el pago del principal.

Apoya las consideraciones precedentes –por identidad de razón– la jurisprudencia P/J. 113/2010, de rubro y texto que se transcriben a la letra:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTIÓ OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE.—Si bien es cierto que como lo estableció el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial P/J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', cuando se trate de omisiones, la oportunidad para impugnarlas a través de la controversia constitucional se actualiza día a día, mientras aquéllas subsistan, también lo es que tal criterio no es aplicable cuando se impugnan las consecuencias directas de un acto positivo que no se controvirtió oportunamente, como es la falta de remisión al Congreso del Estado de Jalisco del dictamen técnico y del expediente de un Magistrado del

Supremo Tribunal de Justicia local tres meses antes de que concluyera su nombramiento para determinar lo relativo a su ratificación, a la que por ser una consecuencia necesaria del acuerdo del Supremo Tribunal de Justicia del Estado en el que determinó que el indicado juzgador es inamovible por haber sido ratificado con anterioridad, no se le puede atribuir el carácter de omisión para los efectos de la controversia, por lo que el plazo para controvertir la aludida falta de remisión es el mismo que rige para la impugnación del acuerdo del que deriva, sin que sea válido sujetarlo a la regla prevista en la jurisprudencia mencionada."<sup>18</sup>

#### **d) Carga probatoria respecto de la existencia del acto de naturaleza negativa.**

Por otra parte, regresando a la ya referida controversia constitucional 3/97, una vez que se verificó la existencia de la obligación de hacer, entonces corresponderá a la demandada la carga de la prueba de acreditar que no existen esas omisiones, es decir, que sí cumplió con la obligación respectiva.

En caso de que la demandada ofrezca elementos de convicción destinados a demostrar que sí realizó el acto cuya omisión se le imputa, entonces se revierte la carga probatoria, y será la actora quien deberá desvirtuar tales pruebas.

De las consideraciones de mérito surgió la jurisprudencia P/J. 81/99, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE RECLAMAN OMISIONES, CORRESPONDE A LA PARTE ACTORA DESVIRTUAR LAS PRUEBAS CON LAS QUE LA DEMANDADA DEMOSTRÓ SU INEXISTENCIA.—Si bien es cierto que tratándose de omisiones corresponde a la autoridad demandada probar su inexistencia, también lo es que si ésta acredita esa circunstancia, traslada la carga de la prueba a la actora, quien debe desvirtuar las pruebas ofrecidas por aquella para demostrar que no incurrió en la omisión que se le atribuyó."<sup>19</sup>

#### **e) Posibilidad de ampliar demanda.**

La carga probatoria de la demandada, para acreditar que no existen las omisiones que se le imputan, genera la probabilidad de que, en la contesta-

<sup>18</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2716, registro digital: 163194.

<sup>19</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página 567, registro digital: 193446.

ción, se den a conocer al actor aspectos novedosos, por lo que, a partir de tal conocimiento, podrá ampliar su demanda, en términos de lo previsto por el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de desvirtuar los elementos de convicción exhibidos y/o hacer valer lo que a su interés conenga.

Es aplicable la jurisprudencia P/J. 139/2000, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. HECHO NUEVO Y HECHO SUPERVENIENTE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.—De conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la ampliación de la demanda de controversia constitucional constituye un derecho procesal, del cual la parte actora puede hacer uso cuando se actualice cualquiera de las siguientes dos hipótesis, a saber: la primera, dentro del plazo de quince días siguientes a la presentación de la contestación de la demanda, si en ésta apareciere un hecho nuevo; y, la segunda, hasta antes de la fecha del cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente. Ahora bien, para determinar la oportunidad en que debe hacerse valer la referida ampliación, debe tomarse en consideración la distinción entre el hecho nuevo y el superveniente, pues mientras el primero es aquel respecto del cual la parte actora tiene conocimiento de su existencia con motivo de la contestación de la demanda, con independencia del momento en que nace, el hecho superveniente es aquel que se genera o acontece con posterioridad a la presentación de la demanda de controversia constitucional, pero antes del cierre de instrucción. De ahí que tratándose de hechos nuevos deba determinarse cuándo tuvo conocimiento de ellos la parte actora, en tanto que si se trata de hechos supervenientes deba definirse cuándo tuvieron lugar."<sup>20</sup>

En este punto debe destacarse que el aspecto de los hechos nuevos que permite ampliar la demanda al actor lo es el conocimiento que se adquiere de él, mas no la fecha en que nacieron o se generaron.

En efecto, para que el acto que pretende impugnarse pueda considerarse un hecho nuevo, la parte actora tuvo que haber tenido conocimiento de éste al momento de la contestación de la demanda, circunstancia que se colige de lo establecido en el artículo 27 de la ley reglamentaria de la materia, en donde se prevé que podrá ampliarse la demanda dentro de los quince días siguientes a la contestación, si en ésta apareciere un hecho nuevo.

<sup>20</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, diciembre de 2000, página 994, registro digital: 190693.

En ese orden de ideas, el derecho a ampliar la demanda tiene una especial relevancia, tratándose de la impugnación de actos de naturaleza negativa, debido a la distribución de cargas probatorias referida en párrafos precedentes.

Así es, si bien corresponde a la demandada acreditar que no existen las omisiones impugnadas, cuando se ofrecen elementos de convicción para demostrar que sí se cumplió con la obligación respectiva, entonces se revierte la carga probatoria y será la actora quien deberá desvirtuar tales pruebas, así como hacer valer lo que a su derecho convenga respecto de ellas, lo cual podrá llevar a cabo precisamente a través de la ampliación de demanda, al constituir el momento oportuno para ello y, de no hacerlo así, incumplirá con la referida carga procesal.

Tal incumplimiento podría traer diversas consecuencias según el caso específico, desde la inexistencia del acto –negativo– impugnado, hasta el reconocimiento de validez de los hechos de los que se tuvo conocimiento con la contestación, debido a su falta de impugnación.

SEXO.—Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida en forma oportuna respecto de los actos impugnados, que son los siguientes:

- La omisión de pago de las participaciones federales de los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis.
- La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.
- La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), correspondientes a los meses de octubre y noviembre de dos mil dieciséis.
- Los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, por los siguientes conceptos:

Proyecto de inversión	Con cargo al ejercicio	Monto
Pavimentación de la calle Cañera entre Lázaro Cárdenas y Flores Magón	2015	\$721,323.32

Rehabilitación camino rural zacatal-laguna prieta	2015	\$817,553.68
Pavimentación de la calle Flores Magón ubicada entre la calle Aquiles Cerdán y callejón cañero	2016	\$982,634.00

- La omisión de pago de los intereses correspondientes.

Ahora bien, 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 dispone:

"Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y

"III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine."

De conformidad con el precepto antes transcrito, el plazo para la presentación de la demanda de controversia constitucional será de treinta días, tratándose de actos y disposiciones generales. Cuando la demanda se promueva con motivo de disposiciones generales, el plazo para su presentación se computará a partir de su publicación, o bien, a partir de su primer acto de aplicación y, tratándose de conflictos de límites diversos a los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Federal –hoy derogada–, 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, la regla general de mérito puede encontrar excepciones según las particularidades del acto cuya invalidez se demanda.

En el presente caso, si bien se impugna la abstención total del Ejecutivo Estatal demandado de cumplir con una obligación legal –un no hacer absoluto–, lo cierto es que, de las pruebas que obran en autos, se advierte que, en algunos casos, sí se realizaron los pagos correspondientes.

En relación con la omisión de pago de las participaciones federales de los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis, de las constancias de autos se advierte que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio TES/638/2016 de veintiuno de marzo de dos mil diecisiete, señala que los pagos tuvieron lugar, respectivamente, el veintiuno de septiembre y el dieciocho de octubre, ambos de dos mil dieciséis.

En consecuencia, en cuanto a tales recursos ya no se está en presencia de una omisión absoluta, sino que dichos pagos constituyen un acto de hacer, es decir, tienen un carácter positivo, razón por la cual deben impugnarse dentro del plazo de treinta días posteriores a aquel en que la entrega de recursos tuvo lugar.

Respecto del mes de agosto, el plazo de treinta días para promover la controversia constitucional transcurrió de la siguiente forma:

- Del veintidós de septiembre al ocho de noviembre de dos mil dieciséis.<sup>21</sup>

Por tanto, si la demanda que dio origen a la presente controversia constitucional se presentó el treinta de noviembre de dos mil dieciséis, entonces es extemporánea por lo que hace al pago de participaciones federales del mes de agosto de dos mil dieciséis.

Ahora, por lo que toca al mes de septiembre, el plazo de treinta días fue el siguiente:

- Del diecinueve de octubre al cinco de diciembre de dos mil dieciséis.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Del cómputo deben descontarse los días veinticuatro y veinticinco de septiembre; uno, dos, ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de octubre; así como cinco y seis de noviembre de dos mil dieciséis, por corresponder a sábados y domingos, días inhábiles de conformidad con el artículo 2o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Por otra parte, también deben descontarse los días treinta y uno de octubre, así como uno y dos de noviembre todos de dos mil dieciséis, en términos del Acuerdo General 18/2013.

<sup>22</sup> Del cómputo deben descontarse los días veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de octubre; cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de noviembre; así como tres y cuatro

Por ende, si la demanda se presentó el treinta de noviembre de dos mil dieciséis, entonces debe concluirse que es oportuna por lo que hace al pago de participaciones federales del mes de septiembre de dos mil dieciséis.

Por otra parte, en cuanto a la omisión en la entrega de los restantes recursos que se tuvieron como actos demandados, de las constancias que obran en autos no se advierte la existencia de pago alguno, por lo cual, en relación con ellos, debe concluirse que la demanda se presentó en tiempo, pues aplica la regla general para impugnar actos de naturaleza negativa u omisiones, consistente en que la oportunidad para promover la controversia constitucional se actualiza de momento a momento, mientras la omisión combatida subsista.

Cabe destacar que, en cuanto a la omisión en la entrega de los apoyos que se derivan del fideicomiso irrevocable emisor, de administración y pago número F-998, no se realiza el cómputo de la oportunidad de su impugnación debido a que, según se precisará en párrafos subsecuentes de la presente resolución, se advierte la actualización de una causa de improcedencia.

Ahora, por lo que hace al acto cuya invalidez se demanda, que se identificó como la omisión de pago de los intereses correspondientes, al tratarse de un accesorio de los montos principales, sigue la suerte de éstos, por lo que sólo se estiman oportunos –en cuanto a su impugnación, pues el aspecto de la procedencia de su pago corresponde al fondo del asunto– los relativos a los montos principales que así se calificaron.

De las consideraciones que preceden, se aprecia que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por lo cual, con fundamento en el diverso 20, fracción II, del propio ordenamiento,<sup>23</sup> se decreta el sobreseimiento en la presente controversia constitucional, en relación con el pago de participaciones federales del mes de agosto de dos mil dieciséis.

---

de diciembre de dos mil dieciséis, por corresponder a sábados y domingos, días inhábiles de conformidad con el artículo 2o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Por otra parte, también deben descontarse el treinta y uno de octubre, así como el uno, dos y veintiuno de noviembre todos de dos mil dieciséis, en términos del Acuerdo General 18/2013.

<sup>23</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

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

"Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: ...

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

SÉPTIMO.—Por otra parte, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que, en relación con el acto demandado, que se identificó como la omisión en la entrega de los apoyos que derivan del fideicomiso irrevocable emisor, de administración y pago número F-998, se actualiza la causa 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, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso i), así como el diverso 115, ambos de la Norma Fundamental.

Debe precisarse que, como lo ha sostenido el Tribunal Pleno al resolver las controversias constitucionales 5/2004 y 28/2014, el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración que, expresamente, se presenta como no exhaustiva, de los recursos que habrán de integrarla: los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas Estatales establezcan en su favor, las participaciones federales, los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos, entre otros. Además, el párrafo segundo de dicha fracción establece garantías para que la Federación y las entidades federativas no limiten, mediante el establecimiento de exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados en la hacienda municipal, mientras que el último párrafo de la misma 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 Federal, 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. Es por ello que, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios, con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a los 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 los recursos de que disponen. Bajo este entendimiento, si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, pudieran incumplir o retardar tal compromiso sin mayores consecuencias, estarían privando a los Municipios

de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales, y tal situación sería obviamente de imposible inserción en el esquema normativo plasmado en el artículo 115.

No es obstáculo a lo sostenido hasta este momento el hecho de que las aportaciones federales, a diferencia de las participaciones federales, no queden comprendidas bajo el régimen de libre administración de la hacienda municipal, pues, tanto las participaciones como las aportaciones federales, son recursos que ingresan en la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

Sin embargo, que la partida presupuestaria correspondiente al Ramo 33 y al capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal se refiera a recursos federales, y que la Federación pueda imponer obligaciones y condiciones a los Municipios beneficiarios, no implica que las entidades federativas puedan incurrir en retrasos o en omisiones 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. Una vez determinados los recursos que habrán de pasar a integrar la hacienda municipal, su efectiva percepción queda constitucionalmente garantizada por el ya citado principio de integridad de los recursos económicos municipales. Es más, puede decirse 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 ha producido una retención indebida.

Establecido lo anterior, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que, en relación con el acto demandado, que se identificó como la omisión en la entrega de los apoyos que derivan del fideicomiso irrevocable emisor, de administración y pago número F-998, se actualiza la causa 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. Lo anterior se considera así por las razones siguientes.

En principio, es oportuno señalar que una controversia constitucional promovida ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es procedente—conforme lo establece el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos— cuando se suscite entre un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos.

En el caso en concreto, el Municipio actor promovió el presente medio de control constitucional en contra del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz

de Ignacio de la Llave, por considerar que la omisión en la entrega de diversos recursos de fuente federal transgrede el principio de integridad de los recursos municipales consagrado en el artículo 115 de la Constitución Federal.

Conforme lo ha señalado esta Sala en los párrafos que anteceden, el principio de integridad referido garantiza que, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios, con la mediación administrativa de los Estados, su recepción debe realizarse de forma puntual y efectiva. Asimismo, como lo han establecido el Tribunal Pleno y esta Segunda Sala, el tipo de recursos amparados por el artículo 115 constitucional son las aportaciones y participaciones federales, así como los recursos transferidos por la Federación a los Municipios a través de los Estados (por ejemplo, el Fondo de Fortalecimiento para Inversión A, el Fondo Regional).

En congruencia con lo anterior, esta Sala considera que la controversia constitucional en contra de la omisión de entrega de remanentes del fideicomiso F-998 no encuadra en los supuestos de procedencia previstos en el artículo 105, fracción I, en relación con el diverso artículo 115, ambos de la Constitución Federal.

Ello es así porque los recursos que se destinan al fideicomiso referido **no están protegidos por el principio de integridad de los recursos municipales**, toda vez que no constituyen aportaciones federales, participaciones federales, ni recursos que deban ser transferidos por la Federación a los Municipios a través de los Estados; pues, conforme al Decreto Número 255 publicado el 11 de junio de 2008 en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el Congreso de ese Estado autorizó la constitución del referido fideicomiso bursátil irrevocable, así como la afectación de los ingresos que correspondan a los Municipios fideicomitentes provenientes de la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos en el Estado, del cual reciben **participaciones estatales**; es decir, los recursos afectados al fideicomiso no provienen de fuente federal.

No obstante lo anterior, aun de considerar que **los recursos afectados** al fideicomiso provienen de la Federación, lo cierto es que tampoco resultaría procedente la controversia constitucional promovida por el Municipio actor por cuanto hace a ese acto impugnado, pues, como ya se refirió en párrafos precedentes, el principio de integridad de los recursos municipales garantiza que, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios, éstos deben recibirlos de manera puntual y efectiva, **lo que en el caso sí sucedió**, ya que no debe perderse de vista que el Municipio actor, previo a destinarlos al fideicomiso en cuestión, **recibió tales recursos**, tan es así que, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 115 constitucional –con-

sistente en que el patrimonio que integra la hacienda municipal será ejercido en forma directa por los Ayuntamientos— estos decidieron destinarlos al fideicomiso referido.

Efectivamente, de lo dispuesto en las cláusulas segunda, quinta y décimo primera, del fideicomiso irrevocable emisor, de administración y pago número F-998, se advierte que el patrimonio del mismo se compondrá principalmente de aquellos ingresos que el Estado destine respecto del impuesto sobre tenencia o uso vehicular que corresponde tanto a los Estados como a los Municipios; mientras que estos últimos afectarán al patrimonio del fideicomiso de manera extraordinaria un porcentaje que únicamente puede equivaler al 1.4297% del Fondo General de Participaciones que corresponde al Estado de Veracruz; siempre y cuando cuenten con la autorización del cabildo de cada Municipio integrante del instrumento de inversión.

En esa virtud, la omisión en la entrega oportuna de los productos de la referida inversión, que los Municipios afectan al patrimonio del fideicomiso, también denominado "remanente bursátil", no puede ser impugnada en la presente vía constitucional, ya que, si bien se trataba originalmente de un recurso de fuente federal, lo cierto es que, para tener derecho a dichos productos, fue necesario que existiera un acuerdo expreso por parte del Ayuntamiento para participar en ese esquema de inversión, de lo que se concluye que no existió una irrupción en el libre ejercicio de recursos federales, toda vez que fue decisión de cada Municipio afectar un porcentaje de esa participación federal al instrumento de inversión, de ahí que no se trate de una indebida retención de participaciones federales por parte del Estado, sino, en todo caso, se trata de una cuestión que atañe al cumplimiento de un acuerdo de voluntades entre el Estado y los Municipios en un instrumento de inversión que a la postre les permitiría a estos últimos recibir los productos o remanentes de dicho contrato de fideicomiso.

Lo anterior justifica que no existan, en el texto del contrato de fideicomiso F-998, fechas de pago específicas para cada emisión, o incluso un eventual pago de intereses pactado expresamente, pues la naturaleza de los recursos que obtiene finalmente el Municipio ya no es la de una participación federal, circunscrita dentro de los principios de libre hacienda pública municipal e integridad de los recursos, tutelados en el inciso b) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, sino la del producto o remanente de una operación bursátil, a consecuencia del acuerdo de voluntades entre el Estado, los Municipios participantes y la institución financiera respectiva.

Por las razones expuestas, no es posible analizar en este medio de control constitucional —como lo pretende la parte actora— si los remanentes deri-

vados del contrato de fideicomiso irrevocable emisor, de administración y pago número F-998 se entregaron o no al Municipio actor, o bien, si su entrega se realizó de manera oportuna; pues, se insiste, tales remanentes no comparten la naturaleza de los recursos que protege el principio de integridad referido, es decir, no son aportaciones ni participaciones federales, ni tampoco son recursos federales que hayan sido transferidos de la Federación al Estado de Veracruz y que éste a su vez, haya omitido entregar de manera oportuna y puntual al Municipio actor; sino que, en todo caso, se trata del posible incumplimiento del contrato del fideicomiso en cuestión por parte del Poder Ejecutivo Local, al no haber entregado al Municipio fideicomitente los remanentes respectivos. Máxime que para tales casos, pudiera ser procedente la controversia constitucional prevista en los artículos 64, fracción III, y 65, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave o algún otro medio de defensa en materia civil o mercantil.

De ahí que, como se adelantó, respecto del acto demandado, consistente en la omisión en la entrega de los apoyos que se derivan del fideicomiso irrevocable emisor, de administración y pago número F-998, 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, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso i), y el diverso 115, ambos de la Norma Fundamental.

OCTAVO.—Por otra parte, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que, al momento de la presentación del escrito de demanda de la presente controversia constitucional, no existía aún la obligación de pago respecto del mes de noviembre de dos mil dieciséis, correspondiente al del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF).

En efecto, por lo que hace al mes de noviembre de dos mil dieciséis del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), del calendario de pago respectivo, se aprecia que la fecha límite de radicación de los recursos a los Municipios era el siete de diciembre de dos mil dieciséis.

Por tanto, hasta tal fecha, el ejecutivo estatal todavía estaba en condiciones de entregar oportunamente los montos o recursos correspondientes; es decir, hasta esa data aún no podría considerarse que existía una obligación de pago incumplida, pues precisamente ese día se constituía como parte del plazo para realizar la ministración respectiva.

Es de precisarse que el escrito de demanda de la presente controversia constitucional se presentó el treinta de noviembre de dos mil dieciséis.

De tal forma, al no existir en esa fecha aún la falta de cumplimiento de la obligación legal de llevar a cabo la entrega de recursos pretendida por el Municipio actor, resulta inexistente la omisión o acto de naturaleza negativa impugnado, por lo que se actualiza la causal de sobreseimiento prevista en la fracción III del artículo 20 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la omisión de pago de las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), correspondientes al mes de noviembre de dos mil dieciséis.

NOVENO.—Por otra parte, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que, en el caso que nos ocupa, no se encuentra demostrada la obligación de pago respecto de los recursos provenientes del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos.

En efecto, el actor afirma que le correspondía la entrega de recursos de ese fondo durante los ejercicios de dos mil quince y dos mil dieciséis.

Cabe destacar que, el jueves cuatro de junio de dos mil quince, se publicó en el Diario Oficial de la Federación 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, cuyas disposiciones primera, segunda y tercera, establecen lo siguiente:

## **"Capítulo I "Disposiciones generales**

**"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.

**"Segunda.** Para efectos del presente acuerdo, además de las definiciones previstas en los artículos 4 de la Ley de Hidrocarburos, 3 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y 3 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos se entenderá, por:

"I. Áreas: las áreas contractuales y áreas de asignación previstas en la Ley de Hidrocarburos;

"II. Fondo: el Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos;

"III. Impuesto: el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos, establecido en el título cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos;

"IV. INEGI: el Instituto Nacional de Estadística y Geografía;

"V. Ley: la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos;

"VI. Marco Geoestadístico: el Sistema diseñado por el INEGI para referenciar correctamente la información estadística de los censos y encuestas con los lugares geográficos correspondientes, utilizando coordenadas geográficas;

"VII. Retícula de referencia: la red angular formada por líneas orientadas norte-sur, este-oeste, que representa a las subdivisiones geográficas de la tierra (meridianos y paralelos), que se utiliza para ubicar puntos en coordenadas geográficas (grados, minutos y segundos). Sus características se especifican en el 'Acuerdo por el que se establece el procedimiento para delimitar las áreas susceptibles de adjudicarse a través de asignaciones', publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de agosto de 2014;

"VIII. SAT: el Servicio de Administración Tributaria;

"IX. TESOFE: la Tesorería de la Federación;

"X. UCEF: la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

"XI. UISH: la Unidad de Ingresos sobre Hidrocarburos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y

"XII. UPCP: la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."

## **"Capítulo II** **"De la distribución de los 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 si-

guiente 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."

De la transcripción que antecede, se aprecia que el Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos se integrará por la recaudación mensual del impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos, y se distribuye entre las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus Municipios, donde se localicen las áreas contractuales y áreas de asignación previstas en la Ley de Hidrocarburos, en los primeros quince días hábiles del mes siguiente a aquel en el que se realizó el entero del referido impuesto.

Ahora, en parte alguna del escrito de demanda, ni de las restantes constancias que obran en autos, se aprecia que el Municipio actor hubiere demostrado encontrarse en alguna área contractual o de asignación.

Por tanto, el Municipio actor sólo afirma que tenía derecho a la entrega de montos provenientes del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, pero no exhibe documental alguna que permita advertir que se encontraba en el supuesto necesario para ello.

En ese orden de ideas, si el Municipio actor no exhibió medio de convicción alguno para demostrar que se cumplieron los requisitos para que fuera acreedor a recibir recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, sin que de autos se advierta prueba que demuestre lo contrario, entonces es válido concluir que no se encuentra acreditada en autos la existencia de la obligación de pago, cuyo pretendido incumplimiento absoluto impugna el Municipio.

Por tanto, se actualiza la causal de sobreseimiento prevista en la fracción III del artículo 20 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo

105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la omisión de entrega de los recursos provenientes del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, correspondientes a los ejercicios de dos mil quince y dos mil dieciséis.

DÉCIMO.—A continuación se abordan las causales de improcedencia invocadas por la parte demandada.

Respecto de la causal de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en la que alega que la demanda de controversia constitucional es extemporánea, ello fue motivo de análisis en el considerando sexto del presente fallo, en el que se estimó que tal planteamiento resultaba fundado en relación con el pago de participaciones federales del mes de agosto de dos mil dieciséis.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz alega que en el caso se actualiza el supuesto previsto en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, pues, a su consideración, el Municipio actor no agotó la vía previa para el reclamo del pago de los intereses derivados de la falta de pago de los recursos federales, además de que su pago se encuentra previsto en la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz, no así en la Constitución Federal.

Debe desestimarse dicho argumento de improcedencia, ya que los intereses reclamados por la parte actora derivan de la supuesta omisión de pago de los recursos federales señalados por el Municipio actor, protegidos por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, existen precedentes fallados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que se ha pronunciado sobre la procedencia del pago de intereses derivados de la falta de pago de recursos federales, como en la controversia constitucional 5/2004,<sup>24</sup> de la cual derivó la tesis de jurisprudencia P/J. 46/2004, que se invocará más adelante.

En ese orden de ideas, de la lectura integral del escrito de demanda, se advierte que se alega una violación directa a la Constitución Federal, por lo cual no debe agotarse previamente la vía prevista en la ley local para efectos de la procedencia de la presente controversia constitucional. Al respecto, se invoca

---

<sup>24</sup> Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

la jurisprudencia P./J. 136/2001,<sup>25</sup> del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES.—El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causal de improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la Norma Fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación y, concretamente en el caso de controversias constitucionales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

Además, la existencia o no de la omisión reclamada por el Municipio actor en realidad atañe al estudio de fondo del presente asunto. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 92/99,<sup>26</sup> emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a continuación se invoca:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima

<sup>25</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 917, registro digital: 188010.

<sup>26</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266.

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."

Dado que no se advierte la actualización de causales de improcedencia y sobreseimiento distintas a las mencionadas, se procede al estudio del fondo del asunto.

DÉCIMO PRIMERO.—Esta Segunda Sala estima que el concepto de invalidez manifestado por el Municipio actor es **parcialmente fundado** por las razones que a continuación se exponen.

En primer lugar, se recuerda que los actos impugnados —respecto de los cuales no se decretó el sobreseimiento en considerandos que antecedens— son los siguientes:

- La omisión de pago oportuno de las participaciones federales (Ramo 28) del mes de septiembre de dos mil dieciséis.
- La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.
- La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), correspondientes al mes de octubre de dos mil dieciséis
- La omisión de pago de los intereses correspondientes.

Por cuestión de claridad, los conceptos demandados se analizarán en forma separada:

#### **a) Omisión de pago oportuno de las participaciones federales del mes de septiembre de dos mil dieciséis**

De constancias que obran en autos, se advierte que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio TES/638/2017 de veintiuno de marzo de dos mil diecisiete, respondió la solicitud de información hecha por el Secretario de Gobierno de la entidad en el oficio SG-DGJ/0433/12/2016, respecto de los recursos de las participaciones federales (ramo 28) correspondientes al Municipio actor.

En el caso, es conducente transcribir lo manifestado en el oficio referido:

" ...

"a) Que por lo que hace a los recursos del Ramo 28 Participaciones Federales correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre del 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 requerido:

Concepto	Fecha de pago	Monto
Fondo general, relación 1	19-feb-16	\$1'122,534.86
Fondo general, relación 2	18-mar-16	\$1'961,052.44
Fondo general, relación 3	19-abr-16	\$883,872.09
Fondo general, relación 4	20-jun-16	\$3'187,432.17
Fondo general, relación 5	20-jul-16	\$2'007,457.04
Fondo general, relación 6	18-may-16	\$1'600,8736.98
	01-sep-16	600,000.00
Fondo general, relación 7	19-ago-16	\$2'003,245.19
Fondo general, relación 8	21-sep-16	\$1'971,619.17
Fondo general, relación 9	18-oct-16	\$1'587,409.37
Fondo general, relación 10	18-nov-16	\$807,272.87
Fondo general, relación 11	07-dic-16	\$1'587,556.43
Fondo general, relación 12	11-ene-17	\$1'761,243.81

Del oficio de mérito se advierte que el ejecutivo demandado afirma que el Municipio actor ha recibido –entre otros– los recursos correspondientes a las participaciones federales, respecto del mes de septiembre dos mil dieciséis.

Asimismo, para demostrar tal afirmación, el poder ejecutivo demandado ofreció el comprobante de la transferencia electrónica de tal pago –el cual obra a fojas 284 de autos–.

Cabe destacar que, en la jurisprudencia P/J. 46/2004, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado, conforme al principio

de integridad de los recursos económicos municipales, que la entrega extemporánea de recursos genera el pago de intereses.

"RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.—La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 —que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos—, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes."<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, registro digital: 181288.

Ahora, el viernes doce de febrero de dos mil dieciséis, se publicó en la Gaceta Oficial del Gobierno 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 especial sobre producción y servicios, del Fondo de Fiscalización y Recaudación, de los ingresos derivados de la aplicación del Art. 4-A de la Ley de Coordinación Fiscal, del Fondo de Compensación del impuesto sobre automóviles nuevos y del Fondo de Extracción de Hidrocarburos, para el ejercicio fiscal 2016", el cual contiene –entre otros aspectos– el calendario de entrega de participaciones federales a los Municipios, según se advierte de su reproducción:

**CALENDARIO DE ENTREGA DE PARTICIPACIONES FEDERALES A  
LOS MUNICIPIOS CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL 2016**

MES	DÍA
<b>Enero</b>	<b>10 de febrero</b>
<b>Febrero</b>	<b>7 de marzo</b>
<b>Marzo</b>	<b>7 de abril</b>
<b>Abril</b>	<b>9 de mayo</b>
<b>Mayo</b>	<b>7 de junio</b>
<b>Junio</b>	<b>7 de julio</b>
<b>Julio</b>	<b>5 de agosto</b>
<b>Agosto</b>	<b>7 de septiembre</b>
<b>Septiembre</b>	<b>7 de octubre</b>
<b>Octubre</b>	<b>9 de noviembre</b>
<b>Noviembre</b>	<b>7 de diciembre</b>
<b>Diciembre</b>	<b>6 de enero</b>

Por tanto, tomando en consideración la fecha límite prevista para realizar la transferencia a los Municipios, si la entrega de recursos tuvo lugar el dieciocho de octubre, entonces debe concluirse que se llevó a cabo de forma extemporánea, según se aprecia del siguiente cuadro:

Mes	Fecha Límite de entrega a los Municipios	Fecha de pago
Septiembre	7 de octubre de 2016	18 de octubre de 2016

En consecuencia, el ejecutivo local demandado debe pagar intereses por el periodo que comprende del día siguiente al de la fecha límite de entrega a los Municipios, hasta la data en que se realizó la transferencia de los recursos.

**b) y c) Omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, así como de las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), correspondientes al mes de octubre de dos mil dieciséis.**

En relación con las omisiones de pago de referencia, de la contestación de demanda y demás autos del presente juicio, se advierte que el ejecutivo demandado no cumplió con su carga procesal de demostrar que no existían las abstenciones absolutas que se le imputaron, es decir, que ya se habían suministrado los montos respectivos.

En efecto, en la contestación de demanda se limitó a señalar que "2. *Sin perjuicio de lo expuesto, en caso de que exista derecho alguno en favor del Municipio actor, éste únicamente será respecto de las cantidades que no le hayan sido enteradas o transferidas, lo cual se demostrará con las documentales que serán ofrecidas en el momento procesal oportuno, mismas que ya han sido solicitadas a la dependencia que cuenta con dicha información. Una vez que se cuente con dicha documentación, se remitirá de inmediato, ...*"

Asimismo, el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, en el oficio TES/638/2016 de veintiuno de marzo de dos mil diecisiete, únicamente se refirió a los montos correspondientes a los recursos del Ramo 28 Participaciones Federales correspondientes al ejercicio fiscal de dos mil dieciséis y al fideicomiso irrevocable, emisor, de administración y pago número F-998, pero omitió hacer mención alguna y adjuntar elementos de convicción respecto de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y

octubre de dos mil dieciséis, así como de las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) correspondientes al mes de octubre de dos mil dieciséis.

Debido a lo anterior, se advierte que la demandada incumplió con la carga probatoria de referencia, es decir, no acreditaron en autos de la presente controversia constitucional que no existe la omisión imputada, en otras palabras, no demostraron que sí se realizó la entrega de las cantidades correspondientes.

Ante tal incumplimiento de la carga procesal de mérito, por parte de las autoridades demandadas, debe considerarse fundado el argumento del Municipio actor en el sentido de que existe abstención absoluta respecto de la entrega de los montos de mérito.

Y, como consecuencia de ello, también debe condenarse al pago de intereses.

Para tales efectos, debe precisarse que el viernes veintinueve de enero de dos mil dieciséis se publicó en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave el "*Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal entre los Municipios del Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal 2016.*", que contiene el calendario que fija las fechas de pago o "fecha límite de radicación a los Municipios" del "FISMDF", cuyo contenido es el siguiente:

**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

También en esa fecha se publicó en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave el "Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, entre los Municipios del Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal de 2016.", el cual contiene –entre otros aspectos– el calendario que fija las fechas de pago o "fecha límite de radicación a los Municipios" del "FORMATUNDF", según se advierte de su reproducción:

**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

Por estas razones, el demandado deberá pagar al Municipio actor los recursos que le corresponden del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), de los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, así como los del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) del mes de octubre de dos mil dieciséis, junto con los intereses por el periodo que comprende del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios", hasta la data en que se realice la entrega de tales recursos.

DÉCIMO SEGUNDO.—De conformidad con lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>28</sup> esta Segunda Sala determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en un plazo no mayor a noventa días hábiles, contados a partir del día siguiente al en que sea notificado de esta resolución, deberá realizar el pago, a favor del Municipio actor, por los siguientes conceptos:

- Por concepto de participaciones federales del mes de septiembre de dos mil dieciséis, únicamente los respectivos intereses que se hubieren generado por el periodo que comprende del día siguiente al de la fecha límite de entrega a los Municipios, hasta la data en que se realizó la transferencia de los recursos.
- Los recursos que le corresponden del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), de los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis,

<sup>28</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 elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen.

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

así como los del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) del mes de octubre de dos mil dieciséis, junto con los intereses por el periodo que comprende del día siguiente al de la "*fecha límite de radicación a los Municipios*", hasta la data en que se realice la entrega de tales recursos

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional en los términos y por los actos precisados en los considerandos sexto, séptimo, octavo y noveno del presente fallo.

SEGUNDO.—Con la salvedad anterior, es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en un plazo no mayor a noventa días hábiles, contados a partir del día siguiente al en que sea notificado de esta resolución, deberá actuar en términos del considerando décimo segundo de esta ejecutoria.

**Notifíquese**, haciéndolo por medio de oficio a las partes; en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.

**En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo, transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE RECLAMA EL PAGO DE INTERESES CON MOTIVO DE LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE APORTACIONES O PARTICIPACIONES FEDERALES ES EL DE TREINTA DÍAS (PAGO EXTEMPORÁNEO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TEZONAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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 TEZONAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD AL TENER CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO CON ANTERIORIDAD (ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE PAGO DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES DE AGOSTO DE DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE TEZONAPA 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 (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TEZONAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**V. 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 TEZONAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SUS DIFERENCIAS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TEZONAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO ES POSIBLE ANALIZAR EN ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL LA ENTREGA DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL CONTRATO DE FIDEICOMISO IRREVOCABLE EMISOR, DE ADMINISTRACIÓN Y PAGO NÚMERO F-998, YA QUE TALES REMANENTES NO SE ENCUENTRAN PROTEGIDOS POR EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS MUNICIPALES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TEZONAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TEZONAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IX. 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 OPORTUNO DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES (RAMO 28) DEL MES DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE TEZONAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**X. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ADMITE EXPRESAMENTE EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES [OMISIÓN DE PAGO DE LAS APORTACIONES DEL FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL, MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMF), CORRESPONDIENTE A LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y**

**OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE TEZONAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**XI. 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 OPORTUNO DE LAS APORTACIONES DEL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FORTAMUNDF) CORRESPONDIENTE AL MES DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE TEZONAPA 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 TEZONAPA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 190/2016. MUNICIPIO DE TEZONAPA, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 9 DE MAYO DE 2018. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y EDUARDO MEDINA MORA I. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: JOEL ISAAC RANGEL AGÜEROS.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al nueve de mayo de dos mil dieciocho.

VISTOS; Y  
RESULTANDO:

PRIMERO.—Por escrito presentado el veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ernesto Lozano Tello, síndico del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Tezonapa, Veracruz, promovió controversia constitucional en representación de ese Ayuntamiento contra el Poder Ejecutivo de esa entidad federativa.

Señaló como actos cuya invalidez demanda, los que a continuación se sintetizan:

a. Las entregas retrasadas por parte del demandado de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor, correspondientes a los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis hasta la fecha de presentación de la demanda y las que se sigan generando hasta que su puntual entrega. Así como la omisión en la entrega de los apoyos que se derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998, celebrado por una parte, como fideicomitentes, el Estado de Veracruz, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, y diversos Municipios de la entidad entre los cuales se encuentra Tezonapa y, por otra parte, como fiduciario, Deutsche Bank México, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, División Fiduciaria.

b. La omisión del demandado de regularizar las entregas de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor, en los tiempos que establece la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Número 251 que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y Establece las Bases, Montos y Plazos a los que se Sujetarán las Participaciones Federales.

c. La omisión del demandado de resarcirle económicamente al Municipio actor, con motivo del retraso en la entrega de las participaciones federales comprendidas a partir de enero de dos mil dieciséis a la fecha de presentación de demanda, conforme a lo previsto por los artículos 6, segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley Número 251, el pago de los intereses correspondientes.

d. La omisión del demandado de resarcirle económicamente al Municipio actor, con motivo del retraso en la entrega de las participaciones federales comprendidas a partir de noviembre de dos mil dieciséis a la fecha de presentación de demanda, el pago de las participaciones (Ramo 28), intereses y accesorios correspondientes, que se sigan generando hasta la fecha de pago.

e. La omisión del demandado de resarcirle económicamente al Municipio actor, con motivo del retraso en la entrega de las participaciones federales

comprendidas a partir de agosto de dos mil dieciséis a la fecha de presentación de demanda, el pago de las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) (Ramo 33), intereses y accesorios correspondientes que se sigan generando hasta la fecha de pago.

f. La omisión del demandado de resarcirle económicamente al Municipio actor, con motivo del retraso en la entrega de las participaciones federales comprendidas a partir de noviembre de dos mil dieciséis a la fecha de presentación de la demanda, el pago de las aportaciones del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) (Ramo 33), intereses y accesorios correspondientes que se sigan generando hasta la fecha de pago.

SEGUNDO.—La parte actora manifestó como antecedentes los que a continuación se sintetizan.

1. Desde el dos mil dieciséis, la autoridad demandada, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Veracruz, ha incurrido en un retraso sistemático que oscila alrededor de los veintiocho días en la entrega de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor; no obstante que el Estado de Veracruz recibe de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las participaciones federales de manera puntual y conforme calendario que esta publica cada año en el Diario Oficial de la Federación.

2. Aunado a la entrega extemporánea de los recursos federales, señala que la autoridad demandada no ha realizado el pago de los intereses devengados con motivo de tal retraso, en términos de lo previsto por los artículos 6, segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley 251 que Crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y Establece las Bases, Montos y Plazos a los que se Sujetarán las Participaciones Federales, sin que a la fecha se haya regularizado la entrega de participaciones federales que le corresponden a la parte actora.

3. El Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016 y la Ley de Coordinación Fiscal previenen la metodología para la entrega de fondos y el Gobierno del Estado de Veracruz ha incumplido sistemáticamente con los calendarios y hasta esta fecha está pendiente de pago un mes del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de

las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) y tres meses del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF).

TERCERO.—A continuación se sintetiza el único concepto de invalidez expresado por la parte actora.

- Los actos impugnados trasgreden el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, que consagra el régimen de libre administración hacendaria, así como el principio de integridad de sus recursos económicos, por un lado, porque no ha entregado puntualmente al Municipio las participaciones federales que le corresponden, de tal forma que no ha regularizado su entrega dentro de los tiempo que marca la ley, y por otra parte, porque ha omitido pagar al Municipio actor los intereses generados por el retardo en que se ha incurrido en la entrega de tales participaciones federales que le corresponden.

- No existe ninguna justificación para que la autoridad demandada pueda incurrir en retrasos en la entrega de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor, de tal suerte que, como tales recursos integran la hacienda pública municipal, su efectiva percepción queda constitucionalmente garantizada por el ya citado principio de integridad de los recursos económicos municipales, por lo que no hay un 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. Invoca la jurisprudencia P./J. 46/2004.

- 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 en su manejo, pero nunca de disposición, suspensión o retención.

CUARTO.—El Municipio actor señaló que se transgreden en su perjuicio los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—Por acuerdo de veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y

registrar el expediente relativo a la controversia constitucional 190/2016, y designó como instructor al Ministro José Fernando Franco González Salas.

Por auto de treinta de noviembre siguiente, el Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional, ordenó emplazar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz y dar vista al procurador general de la República para que hiciera las manifestaciones que considerara pertinentes.

SEXTO.—Mediante oficio depositado el siete de febrero de dos mil diecisiete en la Oficina de Correos de México, recibido el veinte de febrero siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Miguel Ángel Yunes Linares, gobernador del Estado de Veracruz, contestó la demanda de controversia constitucional en la que alegó causales de improcedencia, las cuales se estudiarán en el apartado correspondiente.

SÉPTIMO.—El procurador general de la República no rindió opinión a pesar de estar debidamente notificado.

OCTAVO.—Una vez agotado el trámite respectivo, el veinticinco de mayo de dos mil diecisiete tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de ese ordenamiento legal, se hizo relación de las constancias de autos y se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>1</sup> 1o. de la ley reglamen-

---

<sup>1</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:

"...

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

taria,<sup>2</sup> 10, fracción I,<sup>3</sup> y 11, fracción V,<sup>4</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I,<sup>5</sup> y tercero<sup>6</sup> del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Tribunal, del trece de mayo de dos mil trece.

SEGUNDO.—Se procede a realizar el estudio de la legitimación de quien promueve la controversia constitucional, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

El artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal faculta a los Municipios de una entidad federativa para promover controversias en las cuales se cuestione la constitucionalidad de sus actos o de sus disposiciones de carácter general.

Asimismo, conforme a los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>7</sup> el actor deberá comparecer a juicio por

<sup>2</sup> "Artículo 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

<sup>3</sup> "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

<sup>4</sup> "Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

<sup>5</sup> "SEGUNDO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.—Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente."

<sup>6</sup> "TERCERO. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

<sup>7</sup> "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

conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En el caso, del escrito de la demanda de controversia constitucional se advierte que quien promueve la controversia constitucional es el síndico del Ayuntamiento de Tezonapa, Veracruz, representante legal de ese Municipio, carácter que acredita con una copia certificada de la constancia de mayoría y validez que le fue otorgada por el Consejo Municipal Electoral de Tezonapa, Veracruz de Ignacio de la Llave, dependiente del Instituto Estatal Electoral, el nueve de julio de dos mil trece.<sup>8</sup>

De acuerdo con el artículo 37, fracción I,<sup>9</sup> de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, corresponde al síndico la representación jurídica del Municipio; por lo que procede reconocer su legitimación para promover el presente medio de control.

Así también, la del propio Municipio actor para instar la vía, al ser uno de los entes mencionados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

TERCERO.—A continuación, se analizará la legitimación de la parte demandada, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

En el caso, el Municipio actor señaló como autoridad demandada al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, al cual le atribuyó la omisión de entrega de participaciones federales; de los apoyos que se derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998; de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Terri-

---

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."

<sup>8</sup> Foja 27 del expediente en que se actúa.

<sup>9</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."

toriales del Distrito Federal (FIS MDF); así como de las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) y el pago de los intereses respectivos.

Miguel Ángel Yunes Linares dio contestación a la demanda en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, personalidad que acredita con las copias certificadas de la Constancia de Mayoría de doce de junio de dos mil dieciséis, expedida a su favor por los integrantes del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del estado, mediante la cual se le declara como Gobernador Electo de la entidad referida.<sup>10</sup>

Ahora bien, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su artículo 42, dispone:

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

En consecuencia, Miguel Ángel Yunes Linares tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz en la presente controversia.

CUARTO.—Antes de entrar al análisis de la oportunidad de la demanda, es preciso determinar cuál es el acto o los actos concreta y específicamente reclamados por el Ayuntamiento actor.

A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con los artículos 39, 40 y 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, resulta procedente hacer las siguientes precisiones que derivan de la lectura integral y sistemática de las constancias de autos, particularmente de la demanda, de la contestación y de las documentales exhibidas como pruebas.

De la demanda que dio origen a la presente controversia constitucional, se advierte que el Municipio actor señala 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

---

<sup>10</sup> Foja 101 del expediente en que se actúa.

los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis hasta la fecha de presentación de la demanda y las que se sigan generando hasta que su puntual entrega. Así como la omisión en la entrega de los apoyos que se derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998, celebrado por una parte, como fideicomitentes, el Estado de Veracruz, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, y diversos Municipios de la entidad entre los cuales se encuentra Tezonapa, y por otra parte, como fiduciario, Deutsche Bank México, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, División Fiduciaria.

"b) La omisión del demandado de regularizar las entregas de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor, en los tiempos que establece la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Número 251 que Crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y Establece las Bases, Montos y Plazos a los que se Sujetarán las Participaciones Federales.

"c) La omisión del demandado de resarcirle económicamente al Municipio actor, con motivo del retraso en la entrega de las participaciones federales comprendidas a partir de enero de dos mil cinco a la fecha de presentación de demanda, conforme a lo previsto por los artículos 6, segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley Número 251, el pago de los intereses correspondientes.

"d) La omisión del demandado de resarcirle económicamente al Municipio actor, con motivo del retraso en la entrega de las participaciones federales comprendidas a partir de noviembre de dos mil dieciséis a la fecha de presentación de demanda, el pago de las participaciones (Ramo 28), intereses y accesorios correspondientes, que se sigan generando hasta la fecha de pago.

"e) La omisión del demandado de resarcirle económicamente al Municipio actor, con motivo del retraso en la entrega de las participaciones federales comprendidas a partir de agosto de dos mil dieciséis a la fecha de presentación de demanda, el pago de las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) (Ramo 33), intereses y accesorios correspondientes que se sigan generando hasta la fecha de pago.

"f) La omisión del demandado de resarcirle económicamente al Municipio actor, con motivo del retraso en la entrega de las participaciones federales comprendidas a partir de noviembre de dos mil dieciséis a la fecha de presen-

tación de la demanda, el pago de las aportaciones del Fondo de Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) (Ramo 33), intereses y accesorios correspondientes que se sigan generando hasta la fecha de pago."

Ahora, si bien en la demanda se hace referencia a las "entregas atrasadas" de las participaciones federales por los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis, lo cierto es que nunca precisa que ya se le hubieran entregado los recursos, mucho menos señala fecha alguna en que se hubiera realizado tal entrega en forma posterior a lo previsto en las disposiciones aplicables.

Por lo contrario, lo que señala es que las entregas se encontraban retrasadas *"hasta la fecha de presentación de la demanda y las que se sigan generando hasta su puntual entrega"*.

Además, señala que existe una omisión en regularizar tales entregas en los montos y plazos a los que deben sujetarse las participaciones federales.

De todo ello, se aprecia que a lo que en realidad se refiere el Municipio actor es a la omisión en la ministración de participaciones federales, pues sus manifestaciones ponen en evidencia que afirma no tener conocimiento de que se hubiera realizado, hasta la fecha de la presentación de su demanda, la entrega respectiva.

No obstante, de la lectura integral del escrito inicial de demanda, así como de sus anexos, se advierte que en realidad impugna que están pendientes de pago un mes –octubre– del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FORTAMUNDF– y tres meses –agosto, septiembre y octubre– del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FISMDF–.

Asimismo, refiere que no ha recibido ninguno de los apoyos pactados del Fideicomiso irrevocable emisor, de administración y de pago número F-998.

Lo anterior, se corrobora con el *"Acta de sesión de Cabildo"* que se adjuntó al escrito de demanda, en la cual se aprueba la presentación de la presente controversia constitucional por concepto de las aportaciones y participaciones que se encuentran pendientes, así como por los accesorios e intereses generados.

En ese orden de ideas, se concluye que el Municipio actor efectivamente impugna:

1. La omisión de pago de las participaciones federales (Ramo 28) de los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis.

2. La omisión en la entrega de los apoyos que se derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998.

3. La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FISMDF– correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

4. La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FORTAMUNDF– correspondientes al mes de octubre de dos mil dieciséis.

5. La omisión de pago de los intereses correspondientes.

QUINTO.—En virtud de los actos precisados en el considerando anterior, cabe destacar que respecto de las controversias constitucionales en las que se impugnan actos de naturaleza negativa –es decir, los que implican un no hacer– el Pleno de este Alto Tribunal ha establecido diversas directrices para proceder a su estudio:

**a) Posibilidad de impugnar en controversia constitucional actos de naturaleza positiva y negativa.**

Al resolver la controversia constitucional 3/97,<sup>11</sup> se destacó que de conformidad con los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 10 y 21 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del propio precepto constitucional, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la

---

<sup>11</sup> En sesión de dieciocho de mayo de mil novecientos noventa y nueve, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Maya-goitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Góngora Pimentel.

acción, por lo que al referirse dichos numerales, en forma genérica, a "actos", debe entenderse que éstos pueden ser, atendiendo a su naturaleza, tanto positivos –implican un hacer– como negativos –implican un no hacer u omisión–.

Lo anterior se reflejó en la jurisprudencia P./J. 82/99, cuyos rubro y texto se transcriben a continuación:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE IMPUGNAR EN ESTA VÍA LAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS A QUE SE REFIERE LA LEY REGLAMENTARIA RESPECTIVA, SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS POSITIVOS, NEGATIVOS Y OMISIONES.— De la lectura de los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 y 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del citado precepto constitucional, se advierte que corresponde conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y en el artículo 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que al referirse dichos dispositivos en forma genérica a 'actos', debe entenderse que éstos pueden ser positivos, negativos y omisiones."<sup>12</sup>

#### **b) Verificación de la existencia de la obligación de hacer.**

Asimismo, se estableció que en el caso de la impugnación de actos de naturaleza negativa, dado que se combate una omisión total o absoluta en el cumplimiento de un hacer, primero debe verificarse que existe la obligación, por parte de la demandada, de llevar a cabo lo que la actora asevera que no se realizó –verbigracia, la entrega de las participaciones federales que corresponden a un Municipio–.

#### **c) Regla general de plazo para impugnación de actos de naturaleza negativa.**

En este punto, debe precisarse que en la ejecutoria que resolvió la diversa controversia constitucional 10/2001,<sup>13</sup> se determinó que los actos de naturaleza

<sup>12</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página 568, Registro digital: 193445.

<sup>13</sup> En sesión de veintidós de abril de dos mil tres, por unanimidad de diez votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Azuela Güitrón.

negativa tienen el carácter de continuos, pues al implicar un no hacer por parte de la autoridad, generan una situación permanente que no se subsana mientras no se realice la obligación de hacer, la cual se reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva.

De lo cual se concluyó que, como regla general, dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para su impugnación también se actualiza día a día, permitiendo entonces que la demanda pueda presentarse en cualquier momento, mientras que tal omisión persista.

La regla general de mérito se ve reflejada en la jurisprudencia P./J. 43/2003, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.—El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista."<sup>14</sup>

Cabe destacar que, para que se actualice la aplicación de la regla general de referencia, se requiere de la existencia de una falta absoluta de actuación de la demandada y no del solo incumplimiento parcial o de la mera infracción de alguna disposición legal, por ejemplo, la emisión de un oficio –acto positivo– que no cumpla con todos los requisitos previstos en las disposiciones conducentes.

Es aplicable la jurisprudencia P./J. 66/2009, cuyos rubro y texto se transcriben:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA 'OMISIÓN' IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES

---

<sup>14</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, registro digital: 183581.

NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', sostuvo que cuando en una controversia constitucional se reclamen omisiones, el plazo para promover la demanda es indefinido en tanto prevalezca la inactividad cuestionada. Sin embargo, para que dicha norma de excepción creada por la jurisprudencia cobre aplicación, es menester que precisamente esa inactividad sea el motivo de la impugnación, de tal forma que la pretensión del actor sea que se llene un vacío legal o se materialice una obligación derivada de la ley, de manera que la sentencia que en su momento se dicte declare que la omisión de la demandada es contraria a las normas jurídicas aplicables, ante la evidencia de que no actuó como debía hacerlo; en la inteligencia de que no basta el incumplimiento de una norma general para que se actualice una omisión 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."<sup>15</sup>

Otro ejemplo de un caso que no constituye una omisión o acto negativo, sino el mero incumplimiento de una disposición legal relacionado con un acto que tiene el carácter de positivo, lo es la falta de entrega del accesorio correspondiente –intereses– cuando se ministran en forma extemporánea participaciones federales a los Municipios de una entidad federativa.

Efectivamente, en la controversia 20/2005,<sup>16</sup> el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que entre los actos impugnados se encontraba "*la omisión del pago de los intereses que supuestamente se generaron con motivo del retraso de la entrega de las participaciones federales*"; sin

<sup>15</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1502, registro digital: 166988.

<sup>16</sup> Resuelta en sesión de dieciocho de octubre de dos mil siete, por mayoría de ocho votos –respecto del resolutivo primero, que sobreeseyó en relación con la petición de pago de intereses con motivo de entregas de participaciones federales que no se impugnaron en el plazo de treinta días siguientes a aquel en que se realizaron– de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Silva Meza y Azuela Güitrón, la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas votó en contra.

embargo, se advirtió que aun cuando el actor señalaba que se trataba de un acto negativo, en realidad, se estaba en presencia de un acto en concreto, consistente en *"las entregas retrasadas, por parte de los demandados, de las participaciones federales que le corresponden al Municipio ... , esto es, desde el mes de enero del año dos mil hasta la fecha de presentación de la demanda (siete de marzo de dos mil cinco)"*.

Se arribó a esa conclusión, en virtud de que, en términos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, tratándose de actos concretos –actos de naturaleza positiva, esto es, que implican un hacer– la demanda debe ser presentada dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se haya tenido conocimiento del acto o actos reclamados o su ejecución.

Mientras que en el escrito de demanda se señalaron las fechas en que se realizaron las ministraciones correspondientes –monto principal– las cuales generaron el derecho al pago de intereses –monto accesorio– con motivo de su entrega extemporánea.

Por tanto, a partir de esa manifestación expresa de conocimiento que realizó el actor, se sobreseyó en relación con la petición de pago de intereses derivado de entregas de participaciones federales que no se impugnaron en el plazo de treinta días siguientes a aquel en que éstas se realizaron.

De lo anterior se advierte que, en caso de que se impugnen actos de naturaleza negativa, para que proceda el sobreseimiento por inexistencia, es necesario que sí se haya cumplido con la obligación respectiva y, además, que se encuentre demostrado en autos que el actor tuvo conocimiento de ello.

En consecuencia, sólo si el demandado demuestra que llevó a cabo el acto, cuya omisión se le imputa y que tal circunstancia fue del conocimiento del actor antes de la presentación de la demanda de controversia constitucional, entonces resultará inexistente el acto negativo impugnado y procederá sobreseer en el juicio por ese motivo.

De lo anterior, puede concluirse válidamente que en caso de que se solicite el pago de intereses con motivo de una entrega atrasada de participaciones federales, el plazo de treinta días para presentar la demanda de controversia constitucional, empieza a correr con motivo del conocimiento que tenga el Municipio respectivo de la fecha en que se llevó a cabo dicha entrega.

Por ende, la falta pago de intereses, en el caso descrito, no puede estimarse como una mera omisión o acto de naturaleza negativa respecto del cual pueda presentarse en cualquier momento la demanda de controversia constitucional, pues no se trata de una abstención absoluta, dado que se encuentra íntimamente relacionado con un acto positivo consistente en la entrega de la participación federal, es decir, se trata de un accesorio vinculado con el pago del principal.

Apoya las consideraciones precedentes –por identidad de razón– la jurisprudencia P./J. 113/2010, de rubro y texto que se transcriben a la letra:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTIÓ OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE.— Si bien es cierto que como lo estableció el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial P./J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', cuando se trate de omisiones, la oportunidad para impugnarlas a través de la controversia constitucional se actualiza día a día, mientras aquéllas subsistan, también lo es que tal criterio no es aplicable cuando se impugnan las consecuencias directas de un acto positivo que no se controvirtió oportunamente, como es la falta de remisión al Congreso del Estado de Jalisco del dictamen técnico y del expediente de un Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia local tres meses antes de que concluyera su nombramiento para determinar lo relativo a su ratificación, a la que por ser una consecuencia necesaria del acuerdo del Supremo Tribunal de Justicia del Estado en el que determinó que el indicado juzgador es inamovible por haber sido ratificado con anterioridad, no se le puede atribuir el carácter de omisión para los efectos de la controversia, por lo que el plazo para controvertir la aludida falta de remisión es el mismo que rige para la impugnación del acuerdo del que deriva, sin que sea válido sujetarlo a la regla prevista en la jurisprudencia mencionada."<sup>17</sup>

#### **d) Carga probatoria respecto de la existencia del acto de naturaleza negativa.**

Por otra parte, regresando a la ya referida controversia constitucional 3/97, una vez que se verificó la existencia de la obligación de hacer, entonces

<sup>17</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2716, registro digital: 163194.

corresponderá a la demandada la carga de la prueba de acreditar que no existen esas omisiones, es decir, que sí cumplió con la obligación respectiva.

En caso de que la demandada ofrezca elementos de convicción destinados a demostrar que sí realizó el acto, cuya omisión se le imputa, entonces se revierte la carga probatoria y será la actora quien deberá desvirtuar tales pruebas.

De las consideraciones de mérito surgió 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>18</sup>

#### **e) Posibilidad de ampliar la demanda.**

La carga probatoria de la demandada para acreditar que no existen las omisiones que se le imputan, genera la probabilidad de que, en la contestación, se den a conocer al actor aspectos novedosos, por lo que, a partir de tal conocimiento, podrá ampliar su demanda, en términos de lo previsto por el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de desvirtuar los elementos de convicción exhibidos y/o hacer valer lo que a su interés convenga.

Es aplicable la jurisprudencia P./J. 139/2000, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. HECHO NUEVO Y HECHO SUPERVENIENTE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.—De conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la ampliación de la demanda de controversia constitucional constituye un

---

<sup>18</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página 567, registro digital: 193446.

derecho procesal, del cual la parte actora puede hacer uso cuando se actualice cualquiera de las siguientes dos hipótesis, a saber: la primera, dentro del plazo de quince días siguientes a la presentación de la contestación de la demanda, si en ésta apareciere un hecho nuevo; y, la segunda, hasta antes de la fecha del cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente. Ahora bien, para determinar la oportunidad en que debe hacerse valer la referida ampliación, debe tomarse en consideración la distinción entre el hecho nuevo y el superveniente, pues mientras el primero es aquel respecto del cual la parte actora tiene conocimiento de su existencia con motivo de la contestación de la demanda, con independencia del momento en que nace, el hecho superveniente es aquel que se genera o acontece con posterioridad a la presentación de la demanda de controversia constitucional, pero antes del cierre de instrucción. De ahí que tratándose de hechos nuevos deba determinarse cuándo tuvo conocimiento de ellos la parte actora, en tanto que si se trata de hechos supervenientes deba definirse cuándo tuvieron lugar."<sup>19</sup>

En este punto debe destacarse que el aspecto de los hechos nuevos que permite ampliar la demanda al actor lo es el conocimiento que se adquiere de él, mas no la fecha en que nacieron o se generaron.

En efecto, para que el acto que pretende impugnarse pueda considerarse un hecho nuevo, la parte actora tuvo que haber tenido conocimiento de éste al momento de la contestación de la demanda, circunstancia que se colige de lo establecido en el artículo 27 de la ley reglamentaria de la materia, en dónde se prevé que podrá ampliarse la demanda dentro de los quince días siguientes a la contestación si en esta apareciere un hecho nuevo.

En ese orden de ideas, el derecho a ampliar la demanda tiene una especial relevancia tratándose de la impugnación de actos de naturaleza negativa, debido a la distribución de cargas probatorias referida en párrafos precedentes.

Así es, si bien corresponde a la demandada acreditar que no existen las omisiones impugnadas, cuando se ofrecen elementos de convicción para demostrar que sí se cumplió con la obligación respectiva, entonces se revierte la carga probatoria y será la actora quien deberá desvirtuar tales pruebas, así como hacer valer lo que a su derecho convenga respecto de ellas, lo cual podrá llevar a cabo precisamente a través de la ampliación de demanda, al consti-

---

<sup>19</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, diciembre de 2000, página 994, registro digital: 190693.

tuir el momento oportuno para ello y, de no hacerlo así, incumplirá con la referida carga procesal.

Tal incumplimiento podría traer diversas consecuencias según el caso específico, desde la inexistencia del acto –negativo– impugnado, hasta el reconocimiento de validez de los hechos de los que se tuvo conocimiento con la contestación, debido a su falta de impugnación.

SEXTO.—Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida en forma oportuna respecto de los actos impugnados, que son los siguientes:

- La omisión de pago de las participaciones federales (Ramo 28) de los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis.
- La omisión en la entrega de los apoyos que se derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998.
- La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FISMDF–, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.
- La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FORTAMUNDF– correspondientes al mes de octubre de dos mil dieciséis.
- La omisión de pago de los intereses correspondientes.

Ahora bien, 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, dispone:

"Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y

"III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine."

De conformidad con el precepto antes transcrito, el plazo para la presentación de la demanda de controversia constitucional será de treinta días, tratándose de actos y disposiciones generales. Cuando la demanda se promueva con motivo de disposiciones generales, el plazo para su presentación se computará a partir de su publicación, o bien, a partir de su primer acto de aplicación y, tratándose de conflictos de límites diversos a los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Federal –hoy derogada–, 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, la regla general de mérito puede encontrar excepciones según las particularidades del acto cuya invalidez se demanda.

En el presente caso, si bien se impugna la abstención total del Ejecutivo Estatal demandado de cumplir con una obligación legal –un no hacer absoluto–, lo cierto es que, de las pruebas que obran en autos, se advierte que, en algunos casos, sí se realizaron los pagos correspondientes.

En relación con la omisión de pago de las participaciones federales de los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis, de las constancias de autos se advierte que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio TES/708/2017 de veinticuatro de marzo de dos mil diecisiete, señala que los pagos tuvieron lugar, respectivamente, el veintiuno de septiembre y el dieciocho de octubre, ambos de dos mil dieciséis.

En consecuencia, en cuanto a tales recursos ya no se está en presencia de una omisión absoluta, sino que dichos pagos constituyen un acto de hacer, es decir, tienen un carácter positivo, razón por la cual deben impugnarse dentro del plazo de treinta días posteriores a aquél en que la entrega de recursos tuvo lugar.

Respecto del mes de agosto, el plazo de treinta días para promover la controversia constitucional transcurrió de la siguiente forma:

- Del veintidós de septiembre al ocho de noviembre de dos mil dieciséis.<sup>20</sup>

Por tanto, si la demanda que dio origen a la presente controversia constitucional se presentó el veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis, entonces es extemporánea por lo que hace al pago de participaciones federales del mes de agosto de dos mil dieciséis.

Ahora, por lo que toca al mes de septiembre, el plazo de treinta días fue el siguiente:

- Del diecinueve de octubre al cinco de diciembre de dos mil dieciséis.<sup>21</sup>

Por ende, si la demanda se presentó el veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis, entonces debe concluirse que es oportuna por lo que hace al pago de participaciones federales del mes de septiembre de dos mil dieciséis.

Por otra parte, en cuanto a la omisión en la entrega de los apoyos que se derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998, el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, en el ya referido oficio TES/708/2017, manifiesta que se realizó un pago el nueve de agosto de dos mil dieciséis, por la cantidad de \$576,087.05 (quinientos setenta y seis mil ochenta y siete pesos con cinco centavos),<sup>22</sup> por lo cual, también debía impugnarse dentro del plazo de treinta días posteriores a aquél en que la entrega de recursos tuvo lugar.

---

<sup>20</sup> Del cómputo deben descontarse los días veinticuatro y veinticinco de septiembre, uno, dos, ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós, veintitrés veintinueve y treinta de octubre, así como cinco y seis de noviembre de dos mil dieciséis, por corresponder a sábados y domingos, días inhábiles de conformidad con el artículo 2o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Por otra parte, también deben descontarse el treinta y uno de octubre, así como uno y dos de noviembre todos de dos mil dieciséis, en términos del Acuerdo General 18/2013.

<sup>21</sup> Del cómputo deben descontarse los días veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de octubre; cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de noviembre; así como tres y cuatro de diciembre de dos mil dieciséis, por corresponder a sábados y domingos, días inhábiles de conformidad con el artículo 2o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Por otra parte, también deben descontarse el treinta y uno de octubre, así como el uno, dos y veintiuno de noviembre, todos de dos mil dieciséis, en términos del Acuerdo General 18/2013.

<sup>22</sup> Lo cual demuestra con el comprobante de transferencia bancaria que consta a fojas 162 de autos.

En relación con tal pago, el plazo de treinta días para promover la controversia constitucional transcurrió de la siguiente forma:

- Del diez de agosto al veintitrés de septiembre de dos mil dieciséis.<sup>23</sup>

De tal forma, al haberse presentado la demanda el veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis, se concluye que es extemporánea por cuanto al pago de remanente de bursatilización realizado el nueve de agosto de dos mil dieciséis.

Asimismo, en el oficio en comento se reconoce expresamente que está pendiente de pago la cantidad de \$423,584.90 (cuatrocientos veintitrés mil quinientos ochenta y cuatro pesos con noventa centavos), por remanente de bursatilización correspondiente al periodo "febrero-julio" de dos mil dieciséis.

De ahí que, en relación con tales recursos, debe concluirse que la demanda se presentó en tiempo, pues aplica la regla general para impugnar actos de naturaleza negativa u omisiones, consistente en que la oportunidad para promover la controversia constitucional se actualiza de momento a momento, mientras la omisión combatida subsista.

En cuanto a la omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FISMDF–, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, en el oficio TES/708/2017 de veinticuatro de marzo de dos mil diecisiete, se admite que se encuentran pendientes de pago los recursos relativos a tales meses, por lo que se estima que su impugnación es oportuna, al ser aplicable la ya referida regla general para impugnar actos omisivos.

Por otro lado, respecto de la omisión de pago de las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FORTAMUNDF– correspondientes al mes de octubre de dos mil dieciséis, en el oficio de mérito se señala que el pago se llevó a cabo

---

<sup>23</sup> Del cómputo deben descontarse los días trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de agosto, así como tres, cuatro, diez, once, diecisiete y dieciocho de septiembre, de dos mil dieciséis, por corresponder a sábados y domingos, días inhábiles de conformidad con el artículo 2o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Por otra parte, también deben descontarse los días catorce, quince y dieciséis de septiembre, en términos del Acuerdo General 18/2013.

el diez de noviembre de dos mil dieciséis,<sup>24</sup> por lo que a partir del día siguiente debe computarse el plazo de treinta días para la promoción del presente medio de impugnación.

Tal plazo transcurrió del once de noviembre de dos mil dieciséis al nueve de enero de dos mil diecisiete,<sup>25</sup> por lo que se estima que la presentación de la demanda —el veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis— se realizó en tiempo.

Ahora, por lo que hace al acto cuya invalidez se demanda, que se identificó como la omisión de pago de los intereses correspondientes, al tratarse de un accesorio de los montos principales, sigue la suerte de éstos, por lo que sólo se estiman oportunos —en cuanto a su impugnación, pues el aspecto de la procedencia de su pago corresponde al fondo del asunto— los relativos a los montos principales que así se calificaron.

Pues bien, de las consideraciones que preceden, se aprecia que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por lo cual, con fundamento en el diverso 20, fracción II, del propio ordenamiento,<sup>26</sup> se decreta el sobreseimiento en la presente controversia constitucional, en relación con el pago de participaciones federales del mes de agosto de dos mil dieciséis, así como con el pago de remanente de bursatilización realizado el nueve de agosto de dos mil dieciséis.

SÉPTIMO.—Por otra parte, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que en relación con el acto demandado, que se

---

<sup>24</sup> Lo cual demuestra con el comprobante de transferencia bancaria que consta a fojas 173 de autos.

<sup>25</sup> Del cómputo deben descontarse los días doce, trece, diecinueve, veinte, veintiuno, veintiséis y veintisiete de noviembre; tres, cuatro, diez y once de diciembre, todos de dos mil dieciséis, así como los diversos uno y siete de enero de dos mil diecisiete, por corresponder a sábados y domingos, días inhábiles de conformidad con los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, deben descontarse del dieciséis al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, por corresponder al segundo periodo vacacional de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>26</sup> Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

"Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"...

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

identificó como la omisión en la entrega de los apoyos que derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998, se actualiza la causa 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, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso i), así como el diverso 115, ambos de la Norma Fundamental.

Debe precisarse que como lo ha sostenido el Tribunal Pleno, al resolver las controversias constitucionales 5/2004 y 28/2014, el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración que, expresamente, se presenta como no exhaustiva, de los recursos que habrán de integrarla: los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas estatales establezcan en su favor, las participaciones federales, los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos, entre otros. Además, el párrafo segundo de dicha fracción establece garantías para que la Federación y las entidades federativas no limiten mediante el establecimiento de exenciones o subsidios el flujo de recursos que deben quedar integrados en la hacienda municipal, mientras que el último párrafo de la misma 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 Federal, 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. Es por ello, que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a los 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 los recursos de que disponen. Bajo este entendimiento, si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, pudieran incumplir o retardar tal compromiso sin mayores consecuencias, estarían privando a los Municipios de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones

constitucionales y tal situación sería obviamente de imposible inserción en el esquema normativo plasmado en el artículo 115.

No es obstáculo a lo sostenido hasta este momento el hecho de que las aportaciones federales, a diferencia de las participaciones federales, no queden comprendidas bajo el régimen de libre administración de la hacienda municipal, pues tanto las participaciones como las aportaciones federales son recursos que ingresan en la hacienda municipal, pero que únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

Sin embargo, que la partida presupuestaria correspondiente al Ramo 33 y al capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal se refiera a recursos federales y que la Federación pueda imponer obligaciones y condiciones a los Municipios beneficiarios, no implica que las entidades federativas puedan incurrir en retrasos o en omisiones 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. Una vez determinados los recursos que habrán de pasar a integrar la hacienda municipal, su efectiva percepción queda constitucionalmente garantizada por el ya citado principio de integridad de los recursos económicos municipales. Es más, puede decirse 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 ha producido una retención indebida.

Establecido lo anterior, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que en relación con el acto demandado, que se identificó como la omisión en la entrega de los apoyos que derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998, se actualiza la causa 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. Lo anterior se considera así por las razones siguientes:

En principio, es oportuno señalar que una controversia constitucional promovida ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es procedente –conforme lo establece el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos– cuando se suscite entre un Estado y uno de sus Municipios sobre la constitucionalidad de sus actos.

En el caso en concreto, el Municipio actor promovió el presente medio de control constitucional en contra del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por considerar que la omisión en la entrega de diversos recursos de fuente federal transgrede el principio de integridad de los recursos municipales consagrado en el artículo 115 de la Constitución Federal.

Conforme lo ha señalado esta Sala en los párrafos que anteceden, el principio de integridad referido garantiza que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, su recepción debe realizarse de forma puntual y efectiva. Asimismo, como lo ha establecido el Tribunal Pleno y esta Segunda Sala, el tipo de recursos amparados por el artículo 115 constitucional, son las aportaciones y participaciones federales, así como los recursos transferidos por la Federación a los Municipios a través de los Estados (por ejemplo, el Fondo de Fortalecimiento para Inversión A, el Fondo Regional).

En congruencia con lo anterior, esta Sala considera que la controversia constitucional en contra de la omisión de entrega de remanentes del Fideicomiso F-998 no encuadra en los supuestos de procedencia previstos en el artículo 105, fracción I, en relación con en el diverso artículo 115, ambos de la Constitución Federal.

Ello es así, porque los recursos que se destinan al Fideicomiso referido **no están protegidos por el principio de integridad de los recursos municipales**, toda vez que no constituyen aportaciones federales, participaciones federales, ni recursos que deban ser transferidos por la Federación a los Municipios a través de los Estados; pues conforme al Decreto Número 255 publicado el 11 de junio de 2008 en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el Congreso de ese Estado autorizó la constitución del referido Fideicomiso Bursátil Irrevocable así como la afectación de los ingresos que correspondan a los Municipios fideicomitentes provenientes de la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos en el Estado, del cual reciben **participaciones estatales**, es decir, los recursos afectados al Fideicomiso no provienen de fuente federal.

No obstante lo anterior, aun de considerar que **los recursos afectados** al fideicomiso provienen de la Federación, lo cierto es que tampoco resultaría procedente la controversia constitucional promovida por el Municipio actor por cuanto hace a ese acto impugnado, pues como ya se refirió en párrafos precedentes, el principio de integridad de los recursos municipales garantiza que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios, éstos deben recibirlos de manera puntual y efectiva, **lo que en el**

**caso sí sucedió**, ya que no debe perderse de vista que el Municipio actor, previo a destinarlos al fideicomiso en cuestión, **recibió tales recursos**, tan es así, que en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 115 constitucional –consistente en que el patrimonio que integra la hacienda municipal será ejercido en forma directa por los Ayuntamientos– éstos decidieron destinarlos al Fideicomiso referido.

Efectivamente, de lo dispuesto en las cláusulas segunda, quinta y décimo primera del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998, se advierte que el patrimonio del mismo se compondrá principalmente con aquellos ingresos que el Estado destine respecto del Impuesto Sobre Tenencia o Uso Vehicular que corresponde tanto a los Estados como a los Municipios; mientras que estos últimos afectaran al patrimonio del fideicomiso de manera extraordinaria un porcentaje que únicamente puede equivaler al 1.4297% del Fondo General de Participaciones que corresponde al Estado de Veracruz; siempre y cuando cuenten con la autorización del cabildo de cada Municipio integrante del instrumento de inversión.

En esa virtud, la omisión en la entrega oportuna de los productos de la referida inversión que los Municipios afectan al patrimonio del fideicomiso, también denominado "remanente bursátil", no puede ser impugnada en la presente vía constitucional, ya que si bien se trataba originalmente de un recurso de fuente federal, lo cierto es que para tener derecho a dichos productos fue necesario que existiera un acuerdo expreso por parte del Ayuntamiento para participar en ese esquema de inversión, de lo que se concluye que no existió una irrupción en el libre ejercicio de recursos federales, toda vez que fue decisión de cada Municipio afectar un porcentaje de esa participación federal al instrumento de inversión, de ahí que no se trate de una indebida retención de participaciones federales por parte del Estado, sino en todo caso, se trata de una cuestión que atañe al cumplimiento de un acuerdo de voluntades entre el Estado y los Municipios en un instrumento de inversión que a la postre le permitiría a estos últimos, recibir los productos o remanentes de dicho contrato de fideicomiso.

Lo anterior justifica que no exista en el texto del contrato de fideicomiso F-998, fechas de pago específicas para cada emisión o incluso un eventual pago de intereses pactado expresamente, pues la naturaleza de los recursos que obtiene finalmente el Municipio ya no es el de una participación federal, circunscrita dentro de los principios de libre hacienda pública municipal e integridad de los recursos, tutelados en el inciso b) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, sino del producto o remanente de una operación bursátil,

a consecuencia del acuerdo de voluntades entre el Estado, los Municipios participantes y la institución financiera respectiva.

Por las razones expuestas, no es posible analizar en este medio de control constitucional —como lo pretende la parte actora— si los remanentes derivados del Contrato de Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998 se entregaron o no al Municipio actor, o bien, si su entrega se realizó de manera oportuna; pues se insiste, tales remanentes no comparten la naturaleza de los recursos que protege el principio de integridad referido, es decir, no son aportaciones ni participaciones federales, ni tampoco son recursos federales que hayan sido transferidos de la Federación al Estado de Veracruz y que éste a su vez, haya omitido entregar de manera oportuna y puntual al Municipio actor; sino que, en todo caso, se trata del posible incumplimiento del contrato del fideicomiso en cuestión por parte del Poder Ejecutivo local, al no haber entregado al Municipio fideicomitente los remanentes respectivos. Máxime que para tales casos, pudiera ser procedente la controversia constitucional prevista en los artículos 64, fracción III, y 65, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave o algún otro medio de defensa en materia civil o mercantil.

De ahí que, como se adelantó, respecto del acto demandado consistente en la omisión en la entrega de los apoyos que se derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998, se actualiza la causa 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, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso i) y el diverso 115, ambos de la Norma Fundamental.

OCTAVO.—A continuación se abordan las causales de improcedencia invocadas por la parte demandada.

Respecto de la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en la que alega que la demanda de controversia constitucional es extemporánea, ello fue motivo de análisis en el considerando inmediato anterior del presente fallo.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz alega que en el caso se actualiza el supuesto previsto en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, pues a su consideración, el Municipio actor no agotó la vía previa para el reclamo del pago de los intereses derivados de la falta de pago de los recursos federales, además de que su pago se encuentra

previsto en la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz, no así en la Constitución Federal.

Debe desestimarse dicho argumento de improcedencia, ya que los intereses reclamados por la parte actora derivan de la supuesta omisión de pago de los recursos federales señalados por el Municipio actor, protegidos por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, existen precedentes fallados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en los que se ha pronunciado sobre la procedencia del pago de intereses derivados de la falta de pago de recursos federales, como en la controversia constitucional 5/2004,<sup>27</sup> de la cual derivó la tesis de jurisprudencia P/J.46/2004 que se invocará más adelante.

En ese orden de ideas, de la lectura integral del escrito de demanda, se advierte que se alega una violación directa a la Constitución Federal, por lo cual no debe agotarse previamente la vía prevista en la ley local para efectos de la procedencia de la presente controversia constitucional. Al respecto, se invoca la jurisprudencia P/J. 136/2001<sup>28</sup> del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES.— El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causal de improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la Norma Fundamental corres-

<sup>27</sup> Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

<sup>28</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 917, registro digital: 188010.

ponde 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."

Además, la existencia o no de la omisión reclamada por el Municipio actor, en realidad atañe al estudio de fondo del presente asunto. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 92/99,<sup>29</sup> emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a continuación se invoca:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."

Dado que no se advierte la actualización de causales de improcedencia y sobreseimiento distintas a las mencionadas, se procede al estudio del fondo del asunto.

NOVENO.—Esta Segunda Sala estima que el concepto de invalidez manifestado por el Municipio actor es **parcialmente fundado** por las razones que a continuación se exponen.

En primer lugar, se recuerda que los actos impugnados —respecto de los cuales no se decretó el sobreseimiento en considerandos que antecedens— son los siguientes:

- La omisión de pago oportuno de las participaciones federales (Ramo 28) del mes de septiembre de dos mil dieciséis.
- La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

---

<sup>29</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266.

–FISMDF–, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

- La omisión de pago oportuno de las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FORTAMUNDF– correspondientes al mes de octubre de dos mil dieciséis.

- La omisión de pago de los intereses correspondientes.

Por cuestión de claridad, los conceptos demandados se analizarán en forma separada:

**a) Omisión de pago oportuno de las participaciones federales (Ramo 28) del mes de septiembre dos mil dieciséis**

De constancias que obran en autos, se advierte que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio TES/708/2017 de veinticuatro de marzo de dos mil diecisiete, respondió la solicitud de información hecha por el secretario de gobierno de la entidad en el oficio SG-DGJ/0425/12/2016, respecto de los recursos de las participaciones federales (Ramo 28) correspondientes al Municipio actor.

En el caso, es conducente transcribir lo manifestado en el oficio referido:

"1) 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 requerido: (subrayado propio)

CONCEPTO	FECHA DE PAGO	MONTO
FONDO GENERAL, RELACIÓN 1	19-feb-16	\$1'640,114.62
FONDO GENERAL, RELACIÓN 2	18-mar-16	\$2'140,039.10
FONDO GENERAL, RELACIÓN 3	19-abr-16	\$1'695,106.30
FONDO GENERAL, RELACIÓN 4	18-may-16	\$3'367,020.60
FONDO GENERAL, RELACIÓN 5	20-jun-16	\$2'158,141.91

FONDO GENERAL, RELACIÓN 6	20-jul-16	\$2'324,032.72
FONDO GENERAL, RELACIÓN 7	19-ago-16	\$2'176,772.98
FONDO GENERAL, RELACIÓN 8	21-sep-16	\$2,298,675.64
FONDO GENERAL, RELACIÓN 9	18-oct-16	\$1'856,947.87
FONDO GENERAL, RELACIÓN 10	18-nov-16	\$1'854,799.73
FONDO GENERAL, RELACIÓN 11	07-dic-16	\$2'048,523.02
FONDO GENERAL, RELACIÓN 12	11-ene-17	\$2'179,778.34"

Del oficio de mérito se advierte que el Ejecutivo demandado afirma que el Municipio actor ha recibido –entre otros– los recursos correspondientes a las participaciones federales (Ramo 28) respecto del mes de septiembre dos mil dieciséis.

Asimismo, para demostrar tal afirmación, el Poder Ejecutivo demandado ofreció el comprobante de la transferencia electrónica de tal pago –el cual obra a foja 139 de autos–.

Cabe destacar que en la jurisprudencia P/J. 46/2004, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado, conforme al principio de integridad de los recursos económicos municipales, que la entrega extemporánea de recursos genera el pago de intereses.

"RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.—La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda

municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 -que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos-, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes."<sup>30</sup>

Ahora, el viernes doce de febrero de dos mil dieciséis, se publicó en la Gaceta Oficial del Gobierno 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 Especial sobre Producción y Servicios, del Fondo de Fiscalización y Recaudación, de los ingresos derivados de la aplicación del art. 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", el cual contiene –entre otros aspectos– el calendario de entrega de participaciones federales a los Municipios, según se advierte de su reproducción:

---

<sup>30</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, registro digital: 181288.

**CALENDARIO DE ENTREGA DE PARTICIPACIONES FEDERALES A  
LOS MUNICIPIOS CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL 2016**

MES	DÍA
Enero	10 de febrero
Febrero	7 de marzo
Marzo	7 de abril
Abril	9 de mayo
Mayo	7 de junio
Junio	7 de julio
Julio	5 de agosto
Agosto	7 de septiembre
Septiembre	7 de octubre
Octubre	9 de noviembre
Noviembre	7 de diciembre
Diciembre	6 de enero

Por tanto, tomando en consideración la fecha límite prevista para realizar la transferencia a los Municipios, si la entrega de recursos tuvo lugar el dieciocho de octubre, entonces debe concluirse que se llevó a cabo de forma extemporánea, según se aprecia del siguiente cuadro:

MES	FECHA LÍMITE DE ENTREGA A LOS MUNICIPIOS	FECHA DE PAGO
Septiembre	7 de octubre de 2016	18 de octubre de 2016

Por tanto, el Ejecutivo Local demandado debe pagar intereses por el periodo que comprende del día siguiente al de la fecha límite de entrega a los Municipios, hasta la data en que se realizó la transferencia de los recursos.

**b) Omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**

En relación con tales recursos en el oficio TES/708/2017, de veinticuatro de marzo de dos mil diecisiete, se señala lo siguiente:

"3) En referencia a los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM), se detallan a continuación las ministraciones efectuadas al Municipio, así como las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de las mismas:

FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL	FECHA DE PAGO	MONTO
FONDO INFRAESTRUCTURA (ENERO-2016)	18-feb-16	\$5'414,523.42
FONDO INFRAESTRUCTURA (FEBRERO-2016)	23-mar-16	\$5'414,523.42
FONDO INFRAESTRUCTURA (MARZO-2016)	29-abr-16	\$5'414,523.42
FONDO INFRAESTRUCTURA (ABRIL-2016)	31-may-16	\$5'414,523.42
FONDO INFRAESTRUCTURA (MAYO-2016)	30-jun-16	\$5'414,523.42
FONDO INFRAESTRUCTURA (JUNIO-2016)	01-jul-16	\$5'414,523.42
FONDO INFRAESTRUCTURA (JULIO-2016)	31-ago-16	\$5'414,523.42

Los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre recepcionados en las cuentas bancarias aperturadas para ese fin, fueron ministrados por la SHCP con fecha 31 de agosto, 30 septiembre (sic) y 30 de octubre del año 2016, respectivamente, como se puede corroborar en los recibos de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la SHCP.

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

FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL	FECHA DE REGISTRO	MONTO
FIDEICOMISO FAIS (F977)	29-ago-16	\$5'414,523.42
FIDEICOMISO FAIS (F977)	26-sep-16	\$5'414,523.42
FIDEICOMISO FAIS (F977)	27-oct-16	\$5'414,523.42
<b>TOTAL</b>		\$16'243,570.26

De la transcripción que precede, se puede advertir que tal como lo reconoce expresamente el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, sí están pendientes de pago, por concepto del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, las cantidades de \$5'414,523.42 (cinco millones cuatrocientos catorce mil quinientos veintitrés pesos con cuarenta y dos centavos) por cada uno de los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

Ahora, cabe destacar que el viernes veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se publicó en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el "*Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal entre los Municipios del Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal 2016.*", que contiene el calendario que fija las fechas de pago o "fecha límite de radicación a los Municipios" del "FISMDF", cuyo contenido es el siguiente:

**Ramo General 33 Aportaciones Federales  
para Entidades Federativas y Municipios  
Calendario de fechas de pago 2016 del FISMDF:**

MES	FECHA DE RADICACIÓN AL ESTADO	FECHA LÍMITE DE RADICACIÓN A LOS MUNICIPIOS
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo
Marzo	31	7 de abril
Abril	29	6 de mayo
Mayo	31	7 de junio
Junio	30	7 de julio
Julio	29	5 de agosto
Agosto	31	7 de septiembre
Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre

Por tanto, además de los montos pendientes de pago a los que se hizo referencia con anterioridad, el ejecutivo local demandado debe pagar intereses, por el periodo que comprende del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios", hasta la data en que se realice la entrega de tales recursos.

**c) Omisión de pago oportuno de las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) correspondientes al mes de octubre de dos mil dieciséis.**

En relación con tales recursos en el oficio TES/708/2017, de veinticuatro de marzo de dos mil diecisiete, se señala lo siguiente:

*"4) 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 ulterior (sic) y se anexan las transferencias correspondientes que acreditan dichos pagos: (subrayado propio)*

<b>FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL</b>	<b>FECHA DE PAGO</b>	<b>MONTO</b>
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO 1 MES ENERO	29-ene-16	\$2'394,166.00
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO 2 MES FEBRERO	29-feb-16	\$2'394,166.00
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO 3 MES MARZO	04-abr-16	\$2'394,166.00
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO 4 MES ABRIL	29-abr-16	\$2'394,166.00
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO 5 MES MAYO	31-may-16	\$2'394,166.00

FONDO FORTALECIMIENTO PAGO 6 MES JUNIO	30-jun-16	\$2'394,166.00
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO 7 MES JULIO	29-jul-16	\$2'394,166.00
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO 8 MES AGOSTO	31-ago-16	\$2'394,166.00
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO 9 MES SEPTIEMBRE	10-nov-16	\$2'394,166.00
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO 10 MES OCTUBRE	10-nov-16	\$2'394,166.00
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO 11 MES NOVIEMBRE	07-dic-16	\$2'394,166.00
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO 12 MES DICIEMBRE	13-dic-16	\$2'394,166.00."

De tal transcripción se advierte que el Ejecutivo demandado afirma que el Municipio actor ha recibido los recursos correspondientes al Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, respecto de, entre otros, el mes de octubre de dos mil dieciséis.

Asimismo, para demostrar tal afirmación, el Poder Ejecutivo demandado ofreció el comprobante de la transferencia electrónica de tal pago –el cual obra a fojas 173 de autos–.

Cabe precisar que el viernes veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se publicó en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el "*Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, entre los Municipios del Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal de 2016.*", el cual contiene –entre otros aspectos– el calendario que fija las fechas de pago o "fecha límite de radicación a los Municipios" del "FORMATUNDF", según se advierte de su reproducción:

**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

Por tanto, tomando en consideración la fecha límite prevista para realizar la transferencia a los Municipios, si la entrega de recursos tuvo lugar el diez de noviembre de dos mil dieciséis, entonces debe concluirse que se llevó a cabo de forma extemporánea, según se aprecia del siguiente cuadro:

MES	FECHA LÍMITE DE RADICACIÓN A LOS MUNICIPIOS	FECHA DE PAGO
Octubre	4 de noviembre	10-nov-16

Por tanto, el Ejecutivo Local demandado debe pagar intereses por el periodo que comprende del día siguiente al de la "fecha límite de radi-

cación a los Municipios", hasta la data en que se realizó la entrega de los recursos.

**DÉCIMO.**—De conformidad con lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>31</sup> esta Segunda Sala determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en un plazo no mayor a noventa días contados a partir del día siguiente al en que sea notificado de esta resolución, deberá realizar el pago, a favor del Municipio actor, de lo siguiente:

- Por concepto de participaciones federales del mes de septiembre de dos mil dieciséis únicamente los respectivos intereses que se hubieren generado por el periodo que comprende del día siguiente al de la fecha límite de entrega a los Municipios, hasta la data en que se realizó la transferencia de los recursos.

- Por concepto de aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FISMDF–, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, las cantidades de \$5'414,523.42 (cinco millones cuatrocientos catorce mil quinientos veintitrés pesos con cuarenta y dos centavos) por cada uno de los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis. Así como los correspondientes intereses que se hubieren generado por el periodo que comprende del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios", hasta la data en que se realice la entrega de tales recursos.

- Por concepto de aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)

<sup>31</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y los efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos encargados de cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

"V. Los puntos resolutiveos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las acciones que se señalen.

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

correspondientes al mes de octubre de dos mil dieciséis, únicamente los respectivos intereses que se hubieren generado por el periodo que comprende del día siguiente al de la "*fecha límite de radicación a los Municipios*", hasta la data en que se realizó la entrega de los recursos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional en los términos y por los actos precisados en los considerandos sexto y séptimo del presente fallo.

SEGUNDO.—Con la salvedad anterior, es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en un plazo no mayor a noventa días contados a partir del día siguiente al en que sea notificado de esta resolución, deberá actuar en términos del considerando décimo de esta ejecutoria.

**Notifíquese:** haciéndolo por medio de oficio a las partes; en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.

**En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa 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*.

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE RECLAMA EL PAGO DE INTERESES CON MOTIVO DE LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE APORTACIONES O PARTICIPACIONES FEDERALES ES EL DE TREINTA DÍAS (PAGO EXTEMPORÁNEO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TLALNELHUAYOCAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**II. 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 TLALNELHUAYOCAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD AL TENER CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO CON ANTERIORIDAD (ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE PAGO DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES DE AGOSTO DE DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE TLALNELHUAYOCAN 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 (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TLALNELHUAYOCAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**V. 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 TLALNELHUAYOCAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SUS DIFERENCIAS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE**

**TLALNELHUAYOCAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO ES POSIBLE ANALIZAR EN ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL LA ENTREGA DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL CONTRATO DE FIDEICOMISO IRREVOCABLE EMISOR, DE ADMINISTRACIÓN Y PAGO NÚMERO F-998, YA QUE TALES REMANENTES NO SE ENCUENTRAN PROTEGIDOS POR EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS MUNICIPALES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TLALNELHUAYOCAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE TLALNELHUAYOCAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IX. 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 TLALNELHUAYOCAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**X. 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 OPORTUNO DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES DE LOS MESES DE SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE TLALNELHUAYOCAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XI. 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 LAS APORTACIONES DEL FONDO DE 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 AL MUNICIPIO DE TLALNELHUAYOCAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**XII. 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 TLALNELHUAYOCAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 168/2016. MUNICIPIO DE TLALNELHUAYOCAN, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 9 DE MAYO DE 2018. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: JOEL ISAAC RANGEL AGÜEROS.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al nueve de mayo de dos mil dieciocho.

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

PRIMERO.—Por escrito presentado el veinticuatro de noviembre de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Cristopher Omar Alarcón Hernández, síndico del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Tlalnelhuayocan, Vera-

cruz, promovió controversia constitucional en representación de ese Ayuntamiento contra el Poder Ejecutivo de esa entidad federativa.

En el apartado de actos cuya invalidez se demanda, se señalaron los siguientes:

a) Las entregas retrasadas, por parte del demandado, de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor, por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis hasta la fecha de presentación de la demanda y las que se sigan generando hasta su puntual entrega. Así como la omisión en la entrega de los apoyos que se derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998, celebrado, por una parte, como fideicomitentes, el Estado de Veracruz, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, y diversos Municipios de la entidad, entre los cuales se encuentra Tlalnelhuayocan y, por otra parte, como fiduciario, Deutsche Bank México, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, División Fiduciaria.

b) La omisión del demandado de regularizar las entregas de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor, en los tiempos que establece la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Número 251 que Crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y Establece las Bases, Montos y Plazos a los que se Sujetarán las Participaciones Federales.

c) La omisión del demandado de resarcirle económicamente al Municipio actor, con motivo del retraso en la entrega de las participaciones federales, conforme a lo previsto por los artículos 6, segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley Número 251, el pago de los intereses correspondientes.

SEGUNDO.—La parte actora manifestó, como antecedentes, los que a continuación se sintetizan:

Desde el dos mil cinco, la autoridad demandada, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Veracruz, ha incurrido en un retraso sistemático que oscila alrededor de los veintiocho días en la entrega de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor; no obstante que el Estado de Veracruz recibe de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las participaciones federales de manera puntual y conforme calendario que ésta publica cada año en el Diario Oficial de la Federación.

Aunado a la entrega extemporánea de los recursos federales, señala que la autoridad demandada no ha realizado el pago de los intereses devengados con motivo de tal retraso, en términos de lo previsto por los artículos 6o., segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley 251 que Crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y Establece las Bases, Montos y Plazos a los que se Sujetarán las Participaciones Federales, sin que a la fecha se haya regularizado la entrega de participaciones federales que le corresponden a la parte actora.

El Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016 y la Ley de Coordinación Fiscal previenen la metodología para la entrega de fondos y el Gobierno del Estado de Veracruz ha incumplido sistemáticamente con los calendarios, y hasta esta fecha están pendientes de pago dos meses del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) y tres meses del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF).

En este punto, el Municipio actor hace un desglose de las cantidades que se le adeudan, especificando que, respecto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), son los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis. Mientras que del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), se trata de los meses de noviembre y diciembre de dos mil dieciséis.

TERCERO.—A continuación, se sintetiza el único concepto de invalidez expresado por la parte actora:

- Los actos impugnados trasgreden el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, que consagra el régimen de libre administración hacendaria, así como el principio de integridad de sus recursos económicos, por un lado, porque no ha entregado puntualmente al Municipio las participaciones federales que le corresponden, de tal forma que no ha regularizado su entrega dentro de los tiempos que marca la ley; y por otra parte, porque ha omitido pagar al Municipio actor los intereses generados por el retardo en que se ha incurrido en la entrega de tales participaciones federales que le corresponden.
- No existe ninguna justificación para que la autoridad demandada pueda incurrir en retrasos en la entrega de las participaciones federales que

le corresponden al Municipio actor, de tal suerte que, como tales recursos integran la hacienda pública municipal, su efectiva percepción queda constitucionalmente garantizada por el ya citado principio de integridad de los recursos económicos municipales, por lo que no hay un 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. Invoca la jurisprudencia P/J. 46/2004.

- 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 en su manejo, pero nunca de disposición, suspensión o retención.

CUARTO.—El Municipio actor señaló que se transgreden en su perjuicio los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—Por acuerdo de veinticuatro de noviembre de dos mil dieciséis, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional 168/2016, y designó como instructor al Ministro José Fernando Franco González Salas.

Por auto de veinticinco de noviembre siguiente, el Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional, ordenó emplazar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz y dar vista al procurador general de la República para que hiciera las manifestaciones que considerara pertinentes.

SEXTO.—Mediante oficio depositado el veintiséis de enero de dos mil diecisiete en la Oficina de Correos de México, recibido el nueve de febrero siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Miguel Ángel Yunes Linares, gobernador del Estado de Veracruz, contestó la demanda de controversia constitucional en la que alegó causales de improcedencia, las cuales se estudiarán en el apartado correspondiente.

SÉPTIMO.—El procurador general de la República no rindió opinión a pesar de estar debidamente notificado.

OCTAVO.—Una vez agotado el trámite respectivo, el nueve de mayo de dos mil diecisiete tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de ese ordenamiento legal, se hizo relación de las constancias de autos y se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>1</sup> 1o. de la Ley Reglamentaria,<sup>2</sup> 10, fracción I,<sup>3</sup> y 11, fracción V,<sup>4</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I,<sup>5</sup>

<sup>1</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:

"...

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

<sup>2</sup> "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

<sup>3</sup> "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

<sup>4</sup> "Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

<sup>5</sup> "Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.

"Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente."

y tercero<sup>6</sup> del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este tribunal, del trece de mayo de dos mil trece.

SEGUNDO.—Se procede a realizar el estudio de la legitimación de quien promueve la controversia constitucional, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

El artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal faculta a los Municipios de una entidad federativa para promover controversias en las cuales se cuestione la constitucionalidad de sus actos o de sus disposiciones de carácter general.

Asimismo, conforme a los artículos 10, fracción I, y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>7</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 y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En el caso, del escrito de la demanda de controversia constitucional se advierte que quien promueve la controversia constitucional es el síndico del Ayuntamiento de Tlalnahuayocan, Veracruz, representante legal de ese Municipio, carácter que acredita con una copia certificada de la constancia de mayoría y validez que le fue otorgada por el Consejo Municipal Electoral de Tlalnahuayocan, Veracruz de Ignacio de la Llave, dependiente del Instituto Estatal Electoral, el diez de julio de dos mil trece.<sup>8</sup>

De acuerdo con el artículo 37, fracción I,<sup>9</sup> de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, corresponde al síndico la repre-

<sup>6</sup> Tercero. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

<sup>7</sup> 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."

<sup>8</sup> Foja 23 del expediente en que se actúa.

<sup>9</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."

sentación jurídica del Municipio; por lo que procede reconocer su legitimación para promover el presente medio de control.

Así también, la del propio Municipio actor para instar la vía, al ser uno de los entes mencionados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

TERCERO.—A continuación, se analizará la legitimación de la parte demandada, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

En el caso, el Municipio actor señaló, como autoridad demandada, al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, al cual le atribuyó la omisión de entrega de participaciones federales; de los apoyos que se derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago F-998; de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF); así como de las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) y el pago de los intereses respectivos.

Miguel Ángel Yunes Linares dio contestación a la demanda en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, personalidad que acredita con las copias certificadas de la Constancia de Mayoría de doce de junio de dos mil dieciséis, expedida a su favor por los integrantes del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado, mediante la cual se le declara como gobernador electo de la entidad referida.<sup>10</sup>

Ahora bien, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su artículo 42 dispone:

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

En consecuencia, Miguel Ángel Yunes Linares tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz en la presente controversia.

CUARTO.—Antes de entrar al análisis de la oportunidad de la demanda, es preciso determinar cuál es el acto o los actos concreta y específicamente reclamados por el Ayuntamiento actor.

---

<sup>10</sup> Foja 83 del expediente en que se actúa.

A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con los artículos 39, 40 y 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, resulta procedente hacer las siguientes precisiones que derivan de la lectura integral y sistemática de las constancias de autos, particularmente de la demanda, de la contestación y de las documentales exhibidas como pruebas.

En el numeral "IV" del escrito de demanda, el Municipio actor señala como actos cuya invalidez se demanda:

"a) Las entregas retrasadas por parte del demandado de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor, por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis hasta la fecha de presentación de la demanda y las que se sigan generando hasta su puntual entrega. Así como la omisión en la entrega de los apoyos que se derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998, celebrado por una parte, como fideicomitentes, el Estado de Veracruz, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, y diversos Municipios de la entidad entre los cuales se encuentra Tlalnelhuayocan, y por otra parte, como fiduciario, Deutsche Bank México, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, División Fiduciaria.

"b) La omisión del demandado de regularizar las entregas de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor, en los tiempos que establece la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Número 251 que Crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y Establece las Bases, Montos y Plazos a los que se Sujetarán las Participaciones Federales.

"c) La omisión del demandado de resarcirle económicamente al Municipio actor, con motivo del retraso en la entrega de las participaciones federales conforme a lo previsto por los artículos 6o., segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley Número 251, el pago de los intereses correspondientes."

Ahora, si bien en la demanda se hace referencia a las "entregas atrasadas" de las participaciones federales por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, lo cierto es que nunca precisa que ya se le hubieran entregado los recursos, mucho menos señala fecha alguna en que se hubiera realizado tal entrega en forma posterior a lo previsto en las disposiciones aplicables.

Por lo contrario, lo que señala es que las entregas se encontraban retrasadas *"hasta la fecha de presentación de la demanda y las que se sigan generando hasta su puntual entrega."*

Además, señala que existe una omisión en regularizar tales entregas en los montos y plazos a los que deben sujetarse las participaciones federales.

De todo ello, se aprecia que a lo que en realidad se refiere el Municipio actor es a la omisión en la ministración de los recursos económicos que menciona, pues sus manifestaciones ponen en evidencia que afirma no tener conocimiento de que se hubiera realizado, hasta la fecha de la presentación de su demanda, la entrega respectiva.

Asimismo, de la lectura integral del escrito inicial de demanda, se advierte que en realidad impugna que están pendientes de pago dos meses (noviembre y diciembre de dos mil dieciséis) del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) y tres meses (agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis) del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF).

Aunado a ello, refiere que no ha recibido ninguno de los apoyos pactados del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y de Pago Número F-998.

Por tanto, con la finalidad de resolver lo efectivamente planteado, se tienen como actos impugnados:

1. La omisión de pago de las participaciones federales de los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.
2. La omisión en la entrega de los apoyos que se derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998.
3. La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.
4. La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

(FORTAMUNDF), correspondientes a los meses de noviembre y diciembre de dos mil dieciséis.

5. La omisión de pago de los intereses correspondientes.

No es óbice a lo anterior que, en el apartado de antecedentes, el actor haga referencia aislada al Fondo Metropolitano, señalando que *"el gobernador del Estado resolvió otorgar, mediante un convenio, un peso por cada peso proveniente del proceso de bursatilización que estos Municipios destinen a la realización de obra pública de impacto social"*, pues con tal manifestación, se advierte que en realidad no se refiere a la asignación de recursos provenientes de tal fondo de carácter federal, sino a un supuesto acuerdo entre el Gobierno Estatal y el Municipal, para la entrega de remanentes de bursatilización, documento que, además, no fue exhibido por el Municipio actor.

Aunado a ello, no señala proyecto u obra de infraestructura alguna respecto del cual se hubiera autorizado la ministración de recursos federales.

En efecto, conforme a las reglas de operación del Fondo Metropolitano, la ministración de recursos del fondo de mérito debe vincularse con algún proyecto de inversión, según se advierte de la siguiente transcripción:

### **"I. Disposiciones generales**

"El artículo 38, párrafo segundo, del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2015 establece que los recursos del Fondo Metropolitano se destinarán prioritariamente a estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, en cualquiera de sus componentes, ya sean nuevos, en proceso, o para completar el financiamiento de aquellos que no hubiesen contado con los recursos necesarios para su ejecución; los cuales demuestren ser viables y sustentables, orientados a promover la adecuada planeación del desarrollo regional, urbano y del ordenamiento del territorio para impulsar la competitividad económica, la sustentabilidad y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas, coadyugar a su viabilidad y a mitigar su vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica, así como a la consolidación urbana y al aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas.

"Asimismo, el artículo 38, párrafo tercero, del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2015 señala que los estu-

dios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento a los que se destinen los recursos federales del Fondo Metropolitano deberán estar relacionados directamente o ser resultado de la planeación del desarrollo regional y urbano, así como de los programas de ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio y los programas ya establecidos para la movilidad no motorizada, por lo que deberán guardar congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018, así como con los programas en materia de desarrollo regional y urbano correspondientes, además de estar alineados con los planes estatales y municipales de desarrollo urbano y de los Municipios comprendidos en la respectiva zona metropolitana.

## **"II. Objeto del Fondo Metropolitano**

"1. Las presentes reglas de operación tienen por objeto establecer los criterios que deben atenderse para la asignación, aplicación, seguimiento, control, evaluación, rendición de cuentas y transparencia de los recursos del Fondo Metropolitano, los cuales tienen el carácter de subsidio federal y deberán destinarse a estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, en cualquiera de sus componentes, ya sean nuevos o en proceso, para impulsar el desarrollo integral de las zonas metropolitanas, cuyos resultados e impacto impulsen los siguientes fines:

"a) La sustentabilidad, la competitividad económica y el fortalecimiento de las capacidades productivas;

"b) La disminución de la vulnerabilidad o riesgo por la ocurrencia de fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica;

"c) La consolidación urbana; y

"d) El aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas.

"Dichos objetivos deberán orientarse preferentemente a programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento en las siguientes vertientes: desarrollo urbano; ordenamiento territorial; provisión de servicios públicos, y equipamiento ambiental.

"...

## **"V. Programas y/o proyectos de inversión apoyados**

### **"Tipos de apoyo**

"5. Los recursos del Fondo Metropolitano se destinarán, prioritariamente, a estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, en cualquiera de sus componentes, ya sean nuevos, en proceso, o para completar el financiamiento de aquellos que no hubiesen contado con los recursos necesarios para su ejecución; siempre que demuestren ser viables y sustentables, orientados a promover la adecuada planeación del desarrollo regional, urbano y del ordenamiento del territorio para impulsar la competitividad económica, la sustentabilidad y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas, coadyuvar a su viabilidad y a mitigar su vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica, así como a la consolidación urbana y el aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas.

"6. Los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento a los que se destinen los recursos federales del Fondo Metropolitano deberán estar relacionados directamente o ser resultado de la planeación del desarrollo regional y urbano, así como de los programas de ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio y los programas ya establecidos para la movilidad no motorizada, por lo que deberán guardar congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018, así como con los programas en materia de desarrollo regional y urbano correspondientes, además de estar alineados con los planes estatales y municipales de desarrollo urbano y de los Municipios comprendidos en la respectiva zona metropolitana.

"7. Los recursos del Fondo Metropolitano se destinarán a cualquiera de las siguientes acciones:

"a) Elaboración y actualización de planes y programas de desarrollo regional y urbano en el ámbito territorial metropolitano, y para el ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio, tomando en cuenta la movilidad urbana no motorizada;

"b) Inversión en infraestructura y su equipamiento con las características mencionadas en los numerales 5 y 6 de estas reglas, tales como transporte

público metropolitano para mejorar la movilidad y vialidad urbana, infraestructura hidráulica para agua potable, drenaje, alcantarillado y saneamiento de la zona metropolitana, entre otros rubros prioritarios que se acuerden en el marco del Consejo para el Desarrollo Metropolitano previsto en el numeral 26 de estas reglas;

"c) Erogaciones para la construcción, reconstrucción, rehabilitación, ampliación, conclusión, mantenimiento, conservación, mejoramiento y modernización de infraestructura, además de la adquisición de los bienes necesarios para el equipamiento de las obras generadas, como los sistemas de comunicación e información para la seguridad pública metropolitana, bombas y sistemas para la operación y control de los servicios de agua potable y tratamiento de aguas residuales, entre otros;

"d) Erogaciones para la adquisición de reservas territoriales y derechos de vía, relacionadas con las obras, programas, proyectos y acciones de desarrollo de la zona metropolitana;

"e) Elaboración de proyectos ejecutivos, evaluaciones de costo y beneficio, estudios de impacto ambiental, evaluación y gestión de riesgos de alcance metropolitano; así como estudios técnicos para resolver problemas urbanos estructurales y prioritarios que coadyuven al adecuado funcionamiento urbano y a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la zona metropolitana;

"f) Obras públicas y su equipamiento, así como acciones prioritarias para el mejoramiento y cuidado del ambiente, y el impulso al desarrollo regional, urbano, social y económico de la zona metropolitana;

"g) Realización de un Plan de Desarrollo Metropolitano de mediano y largo plazo, así como de un plan de movilidad urbana no motorizada, y

"h) Realización de evaluaciones, acciones de apoyo al control, fiscalización y auditoría externa de la aplicación, destino, ejercicio y resultados alcanzados.

"8. El monto de los recursos destinados para las acciones establecidas en el numeral 7, inciso d), de las presentes reglas no podrá ser mayor al treinta por ciento de los recursos asignados a cada zona metropolitana en el Presupuesto de Egresos de Federación para el ejercicio fiscal correspondiente.

"En el caso de las acciones a que se refiere el numeral 7, incisos a) y e), de las presentes reglas, la suma de estas asignaciones no podrá exceder el diez por ciento de los recursos autorizados.

"Cuando una zona metropolitana destine recursos para las acciones previstas en el numeral 7, incisos a), d) y e), la suma de éstos no podrá rebasar el treinta y cinco por ciento de la asignación presupuestal de cada zona metropolitana.

"En casos excepcionales y debidamente sustentados, los porcentajes establecidos en los párrafos anteriores podrán ser modificados, siempre que el Consejo para el Desarrollo Metropolitano justifique y solicite ante la UPCP la procedencia de su propuesta.

"Los proyectos establecidos en el numeral 7, incisos d) y e), deberán incluirse de forma independiente en la cartera de programas y/o proyectos por lo que no podrán ser considerados como componentes de un proyecto de obra pública.

"Tendrán prioridad los programas o proyectos de inversión que involucren la participación y concurrencia financiera de diferentes órdenes de gobierno.

"...

**"Criterios de selección de estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, para la asignación de recursos del Fondo Metropolitano**

#### **"A) De la solicitud y registro**

"11. La entidad federativa deberá solicitar a la UPCP los recursos del Fondo Metropolitano antes del término del primer semestre del ejercicio en curso mediante oficio en hoja membretada, formato libre y debidamente firmado por el o los funcionarios facultados para tal efecto. En caso de que los recursos no sean solicitados dentro del plazo señalado, la entidad federativa perderá el derecho a recibir la ministración correspondiente.

"Adicionalmente, deberá presentar la siguiente información:

"a) Nota técnica de cada proyecto o programa y análisis costo y beneficio, en su caso, en los formatos o en el sistema electrónico que para tal efecto establezca la UPCP, los cuales estarán disponibles en el portal de Internet de la SHCP;

"b) Copia de las actas del Consejo, Comité y Subcomité Técnico para el Desarrollo Metropolitano mediante las cuales se tomaron los acuerdos para la aprobación de la cartera de programas y proyectos propuesta; e

"c) Información de la cuenta bancaria para la ministración de recursos."

En consecuencia, tales manifestaciones, por sí solas, son insuficientes para establecer que efectivamente se demandan recursos federales que provengan del Fondo Metropolitano.

QUINTO.—En virtud de los actos precisados en el considerando anterior, cabe destacar que respecto de las controversias constitucionales en las que se impugnan actos de naturaleza negativa —es decir, los que implican un no hacer— el Pleno de este Alto Tribunal ha establecido diversas directrices para proceder a su estudio:

**a) Posibilidad de impugnar en controversia constitucional actos de naturaleza positiva y negativa.**

Al resolver la controversia constitucional 3/97,<sup>11</sup> se destacó que, de conformidad con los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 10 y 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del propio precepto constitucional, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que al referirse dichos numerales, en forma genérica, a "actos", debe entenderse que éstos pueden ser, atendiendo a su naturaleza, tanto positivos —implican un hacer— como negativos —implican un no hacer u omisión—.

Lo anterior se reflejó en la jurisprudencia P/J. 82/99, cuyos rubro y texto se transcriben a continuación:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE IMPUGNAR EN ESTA VÍA LAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS A QUE SE REFIERE LA LEY REGLAMENTARIA RESPECTIVA, SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS POSITIVOS, NEGATIVOS Y OMISSIONES.—De la lectura de los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 y 21 de la Ley Reglamentaria de

---

<sup>11</sup> En sesión de dieciocho de mayo de mil novecientos noventa y nueve, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Maya-Goitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Góngora Pimentel.

las Fracciones I y II del citado precepto constitucional, se advierte que corresponde conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y en el artículo 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que al referirse dichos dispositivos en forma genérica a 'actos', debe entenderse que éstos pueden ser positivos, negativos y omisiones.<sup>12</sup>

#### **b) Verificación de la existencia de la obligación de hacer.**

Asimismo, se estableció que en el caso de la impugnación de actos de naturaleza negativa, dado que se combate una omisión total o absoluta en el cumplimiento de un hacer, primero debe verificarse que existe la obligación, por parte de la demandada, de llevar a cabo lo que la actora asevera que no se realizó –verbigracia, la entrega de las participaciones federales que corresponden a un Municipio–.

#### **c) Regla general de plazo para impugnación de actos de naturaleza negativa.**

En este punto, debe precisarse que en la ejecutoria que resolvió la diversa controversia constitucional 10/2001,<sup>13</sup> se determinó que los actos de naturaleza negativa tienen el carácter de continuos, pues al implicar un no hacer por parte de la autoridad, generan una situación permanente que no se subsana mientras no se realice la obligación de hacer, la cual se reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva.

De lo cual se concluyó que, como regla general, dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para su impugnación también se actualiza día a día, permitiendo entonces que la demanda pueda presentarse en cualquier momento, mientras que tal omisión persista.

La regla general de mérito se ve reflejada en la jurisprudencia P./J. 43/2003, de rubro y texto siguientes:

<sup>12</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página 568, registro digital: 193445.

<sup>13</sup> En sesión de veintidós de abril de dos mil tres, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Azuela Güitrón.

"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."<sup>14</sup>

Cabe destacar que, para que se actualice la aplicación de la regla general de referencia, se requiere de la existencia de una falta absoluta de actuación de la demandada y no del solo incumplimiento parcial o de la mera infracción de alguna disposición legal, por ejemplo, la emisión de un oficio –acto positivo– que no cumpla con todos los requisitos previstos en las disposiciones conducentes.

Es aplicable la jurisprudencia P/J. 66/2009, cuyos rubro y texto se transcriben:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA 'OMISIÓN' IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P/J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', sostuvo que cuando en una controversia constitucional se reclamen omisiones, el plazo para promover la demanda es indefinido en tanto prevalezca la inactividad cuestionada. Sin embargo, para que dicha norma de excepción creada por la jurisprudencia cobre aplicación, es menester que precisamente esa inactividad sea el motivo de la impugnación, de tal forma que la pretensión del actor sea que se llene un vacío legal o se materialice una obligación derivada de la ley, de manera que la sentencia que en su momento se dicte declare que la omisión de la demandada es contraria a las normas jurídicas aplicables, ante la evidencia de que

---

<sup>14</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, registro digital: 183581.

no actuó como debía hacerlo; en la inteligencia de que no basta el incumplimiento de una norma general para que se actualice una omisión impugnabile en esos términos, pues para ello es necesario que con ese proceder se produzca un vacío legal o bien la falta absoluta de actuación de la autoridad, ya que de otra forma cualquier infracción a la ley implicaría la omisión y, por tanto, dejar de hacer debidamente lo ordenado bastaría para que el actor pudiera reclamarla sin sujetarse a un plazo, lo cual no puede ser aceptable, por lo que en este supuesto deben regir las reglas previstas en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional.<sup>15</sup>

Otro ejemplo de un caso que no constituye una omisión o acto negativo, sino el mero incumplimiento de una disposición legal relacionado con un acto que tiene el carácter de positivo, lo es la falta de entrega del accesorio correspondiente –intereses– cuando se ministran en forma extemporánea participaciones federales a los Municipios de una entidad federativa.

Efectivamente, en la controversia 20/2005,<sup>16</sup> el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que entre los actos impugnados se encontraba *"la omisión del pago de los intereses que supuestamente se generaron con motivo del retraso de la entrega de las participaciones federales"*; sin embargo, se advirtió que aun cuando el actor señalaba que se trataba de un acto negativo, en realidad, se estaba en presencia de un acto en concreto, consistente en *"las entregas retrasadas, por parte de los demandados, de las participaciones federales que le corresponden al Municipio ... , esto es desde el mes de enero del año dos mil hasta la fecha de presentación de la demanda (siete de marzo de dos mil cinco)"*.

Se arribó a esa conclusión, en virtud de que, en términos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, tratándose de actos concretos –actos de naturaleza positiva, esto es, que implican un hacer– la demanda debe ser presentada dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se haya tenido conocimiento del acto o actos reclamados o su ejecución.

<sup>15</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1502, registro digital: 166988.

<sup>16</sup> Resuelta en sesión de dieciocho de octubre de dos mil siete, por mayoría de ocho votos –respecto del resolutivo primero, que sobreesayó en relación con la petición de pago de intereses con motivo de entregas de participaciones federales que no se impugnaron en el plazo de treinta días siguientes a aquel en que se realizaron– de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Silva Meza y Azuela Gutiérrez, la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas votó en contra.

Mientras que en el escrito de demanda se señalaron las fechas en que se realizaron las ministraciones correspondientes –monto principal–, las cuales generaron el derecho al pago de intereses –monto accesorio– con motivo de su entrega extemporánea.

Por tanto, a partir de esa manifestación expresa de conocimiento que realizó el actor, se sobreseyó en relación con la petición de pago de intereses derivado de entregas de participaciones federales que no se impugnaron en el plazo de treinta días siguientes a aquel en que éstas se realizaron.

De lo anterior se advierte que, en caso de que se impugnen actos de naturaleza negativa, para que proceda el sobreseimiento por inexistencia, es necesario que sí se haya cumplido con la obligación respectiva y, además, que se encuentre demostrado en autos que el actor tuvo conocimiento de ello.

En consecuencia, sólo si el demandado demuestra que llevó a cabo el acto cuya omisión se le imputa y que tal circunstancia fue del conocimiento del actor antes de la presentación de la demanda de controversia constitucional, entonces, resultará inexistente el acto negativo impugnado y procederá sobreseer en el juicio por ese motivo.

De lo anterior puede concluirse válidamente, que en caso de que se solicite el pago de intereses con motivo de una entrega atrasada de participaciones federales, el plazo de treinta días para presentar la demanda de controversia constitucional, empieza a correr con motivo del conocimiento que tenga el Municipio respectivo de la fecha en que se llevó a cabo dicha entrega.

Por ende, la falta de pago de intereses, en el caso descrito, no puede estimarse como una mera omisión o acto de naturaleza negativa respecto del cual pueda presentarse en cualquier momento la demanda de controversia constitucional, pues no se trata de una abstención absoluta, dado que se encuentra íntimamente relacionado con un acto positivo consistente en la entrega de la participación federal, es decir, se trata de un accesorio vinculado con el pago del principal.

Apoya las consideraciones precedentes –por identidad de razón– la jurisprudencia P/J. 113/2010, de rubro y texto que se transcriben a la letra:

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

ÉSTE.—Si bien es cierto que como lo estableció el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial P/J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', cuando se trate de omisiones, la oportunidad para impugnarlas a través de la controversia constitucional se actualiza día a día, mientras aquéllas subsistan, también lo es que tal criterio no es aplicable cuando se impugnan las consecuencias directas de un acto positivo que no se controvertió oportunamente, como es la falta de remisión al Congreso del Estado de Jalisco del dictamen técnico y del expediente de un Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia local tres meses antes de que concluyera su nombramiento para determinar lo relativo a su ratificación, a la que por ser una consecuencia necesaria del acuerdo del Supremo Tribunal de Justicia del Estado en el que determinó que el indicado juzgador es inamovible por haber sido ratificado con anterioridad, no se le puede atribuir el carácter de omisión para los efectos de la controversia, por lo que el plazo para controvertir la aludida falta de remisión es el mismo que rige para la impugnación del acuerdo del que deriva, sin que sea válido sujetarlo a la regla prevista en la jurisprudencia mencionada."<sup>17</sup>

#### **d) Carga probatoria respecto de la existencia del acto de naturaleza negativa.**

Por otra parte, regresando a la ya referida controversia constitucional 3/97, una vez que se verificó la existencia de la obligación de hacer, entonces corresponderá a la demandada la carga de la prueba de acreditar que no existen esas omisiones, es decir, que sí cumplió con la obligación respectiva.

En caso de que la demandada ofrezca elementos de convicción destinados a demostrar que sí realizó el acto cuya omisión se le imputa, entonces se revierte la carga probatoria y será la actora quien deberá desvirtuar tales pruebas.

De las consideraciones de mérito surgió la jurisprudencia P/J. 81/99, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE RECLAMAN OMISIONES, CORRESPONDE A LA PARTE ACTORA DESVIRTUAR LAS PRUEBAS CON LAS QUE LA DEMANDADA DEMOSTRÓ SU INEXISTENCIA.—Si bien es

<sup>17</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2716, registro digital: 163194.

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>18</sup>

### e) Posibilidad de ampliar demanda.

La carga probatoria de la demandada para acreditar que no existen las omisiones que se le imputan, genera la probabilidad de que, en la contestación, se den a conocer al actor aspectos novedosos, por lo que, a partir de tal conocimiento, podrá ampliar su demanda, en términos de lo previsto por el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de desvirtuar los elementos de convicción exhibidos y/o hacer valer lo que a su interés convenga.

Es aplicable la jurisprudencia P/J. 139/2000, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. HECHO NUEVO Y HECHO SUPERVENIENTE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.—De conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la ampliación de la demanda de controversia constitucional constituye un derecho procesal, del cual la parte actora puede hacer uso cuando se actualice cualquiera de las siguientes dos hipótesis, a saber: la primera, dentro del plazo de quince días siguientes a la presentación de la contestación de la demanda, si en ésta apareciere un hecho nuevo; y, la segunda, hasta antes de la fecha del cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente. Ahora bien, para determinar la oportunidad en que debe hacerse valer la referida ampliación, debe tomarse en consideración la distinción entre el hecho nuevo y el superveniente, pues mientras el primero es aquel respecto del cual la parte actora tiene conocimiento de su existencia con motivo de la contestación de la demanda, con independencia del momento en que nace, el hecho superveniente es aquel que se genera o acontece con posterioridad a la presentación de la demanda de controversia constitucional, pero antes del cierre de instrucción. De ahí que tratándose de hechos nuevos deba determinarse

<sup>18</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página 567, registro digital: 193446.

cuándo tuvo conocimiento de ellos la parte actora, en tanto que si se trata de hechos supervenientes deba definirse cuándo tuvieron lugar.<sup>19</sup>

En este punto, debe destacarse que el aspecto de los hechos nuevos que permite ampliar la demanda al actor, lo es el conocimiento que se adquiere de él, mas no la fecha en que nacieron o se generaron.

En efecto, para que el acto que pretende impugnarse pueda considerarse un hecho nuevo, la parte actora tuvo que haber tenido conocimiento de éste al momento de la contestación de la demanda, circunstancia que se colige de lo establecido en el artículo 27 de la ley reglamentaria de la materia, en dónde se prevé que podrá ampliarse la demanda dentro de los quince días siguientes a la contestación si en ésta apareciere un hecho nuevo.

En ese orden de ideas, el derecho a ampliar la demanda tiene una especial relevancia tratándose de la impugnación de actos de naturaleza negativa, debido a la distribución de cargas probatorias referida en párrafos precedentes.

Así es, si bien corresponde a la demandada acreditar que no existen las omisiones impugnadas, cuando se ofrecen elementos de convicción para demostrar que sí se cumplió con la obligación respectiva, entonces se revierte la carga probatoria y será la actora quien deberá desvirtuar tales pruebas, así como hacer valer lo que a su derecho convenga respecto de ellas, lo cual podrá llevar a cabo precisamente a través de la ampliación de demanda, al constituir el momento oportuno para ello y, de no hacerlo así, incumplirá con la referida carga procesal.

Tal incumplimiento podría traer diversas consecuencias según el caso específico, desde la inexistencia del acto –negativo– impugnado, hasta el reconocimiento de validez de los hechos de los que se tuvo conocimiento con la contestación, debido a su falta de impugnación.

SEXTO.—Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida en forma oportuna respecto de los actos impugnados, que son los siguientes:

- La omisión de pago de las participaciones federales de los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

<sup>19</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, diciembre de 2000, página 994, registro digital: 190693.

- La omisión en la entrega de los apoyos que se derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998.
- La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.
- La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), correspondientes a los meses de noviembre y diciembre de dos mil dieciséis.
- La omisión de pago de los intereses correspondientes.

Ahora bien, 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, dispone:

"Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y

"III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine."

De conformidad con el precepto antes transcrito, el plazo para la presentación de la demanda de controversia constitucional será de treinta días, tratándose de actos y disposiciones generales. Cuando la demanda se promueva con motivo de disposiciones generales, el plazo para su presentación se computará a partir de su publicación, o bien, a partir de su primer acto de

aplicación y, tratándose de conflictos de límites diversos a los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Federal –hoy derogada–, 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, la regla general de mérito puede encontrar excepciones según las particularidades del acto cuya invalidez se demanda.

En el presente caso, si bien se impugna la abstención total del Ejecutivo Estatal demandado de cumplir con una obligación legal –un no hacer absoluto–, lo cierto es que, de las pruebas que obran en autos, se advierte que, en algunos casos, sí se realizaron los pagos correspondientes.

En relación con la omisión de pago de las participaciones federales de los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, de las constancias de autos se advierte que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio TES/576/2017, de quince de marzo de dos mil diecisiete, señala que los pagos tuvieron lugar, respectivamente, el veintiuno de septiembre, dieciocho de octubre y dieciocho de noviembre, todos de dos mil dieciséis.

En consecuencia, en cuanto a tales recursos ya no se está en presencia de una omisión absoluta, sino que dichos pagos constituyen un acto de hacer, es decir, tienen un carácter positivo, razón por la cual deben impugnarse dentro del plazo de treinta días posteriores a aquel en que la entrega de recursos tuvo lugar.

Respecto del mes de agosto, el plazo de treinta días para promover la controversia constitucional transcurrió de la siguiente forma:

- Del veintidós de septiembre al ocho de noviembre de dos mil dieciséis.<sup>20</sup>

Por tanto, si la demanda que dio origen a la presente controversia constitucional se presentó el veinticuatro de noviembre de dos mil dieciséis, en-

---

<sup>20</sup> Del cómputo deben descontarse los días veinticuatro y veinticinco de septiembre, uno, dos, ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de octubre, así como cinco y seis de noviembre de dos mil dieciséis, por corresponder a sábados y domingos, días inhábiles de conformidad con el artículo 2o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Por otra parte, también deben descontarse los treinta y uno de octubre, así como uno y dos de noviembre todos de dos mil dieciséis, en términos del Acuerdo General 18/2013.

tonces es extemporánea por lo que hace al pago de participaciones federales del mes de agosto de dos mil dieciséis.

Ahora, por lo que toca a los meses de septiembre y octubre, el plazo de treinta días fue –respectivamente– el siguiente:

- Del diecinueve de octubre al cinco de diciembre de dos mil dieciséis.<sup>21</sup>
- Del veintidós de noviembre de dos mil dieciséis al diecisiete de enero de dos mil diecisiete.<sup>22</sup>

Por ende, si la demanda se presentó el veinticuatro de noviembre de dos mil dieciséis, entonces debe concluirse que es oportuna por lo que hace al pago de participaciones federales de los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

Por otra parte, en cuanto a la omisión en la entrega de los restantes recursos que se tuvieron como actos demandados, de las constancias que obran en autos no se advierte la existencia de pago alguno, por lo cual, en relación con ellos, debe concluirse que la demanda se presentó en tiempo, pues aplica la regla general para impugnar actos de naturaleza negativa u omisiones, consistente en que la oportunidad para promover la controversia constitucional se actualiza de momento a momento, mientras la omisión combatida subsista.

Ahora, por lo que hace al acto cuya invalidez se demanda, que se identificó como la omisión de pago de los intereses correspondientes, al tratarse de un accesorio de los montos principales, sigue la suerte de éstos, por lo que sólo se estiman oportunos –en cuanto a su impugnación, pues el aspecto

---

<sup>21</sup> Del cómputo deben descontarse los días veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de octubre; cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de noviembre; así como tres y cuatro de diciembre de dos mil dieciséis, por corresponder a sábados y domingos, días inhábiles de conformidad con el artículo 2o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Por otra parte, también deben descontarse el treinta y uno de octubre, así como el uno, dos y veintiuno de noviembre todos de dos mil dieciséis, en términos del Acuerdo General 18/2013.

<sup>22</sup> Del cómputo deben descontarse los días veintiséis y veintisiete de noviembre; tres, cuatro, diez y once de diciembre, todos de dos mil dieciséis, así como los diversos uno, siete, ocho, catorce y quince de enero de dos mil diecisiete, por corresponder a sábados y domingos, días inhábiles, de conformidad con el artículo 2o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, deben descontarse del dieciséis al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, por corresponder al segundo periodo vacacional de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

de la procedencia de su pago corresponde al fondo del asunto— los relativos a los montos principales que así se calificaron.

De las consideraciones que preceden, se aprecia que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por lo cual, con fundamento en el diverso 20, fracción II, del propio ordenamiento,<sup>23</sup> se decreta el sobreseimiento en la presente controversia constitucional, únicamente en relación con los recursos correspondientes a las participaciones federales del mes de agosto de dos mil dieciséis.

SÉPTIMO.—Por otra parte, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que, en relación con el acto demandado que se identificó como la omisión en la entrega de los apoyos que derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998, se actualiza la causa 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, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso i), así como el diverso 115, ambos de la Norma Fundamental.

Debe precisarse que, como lo ha sostenido el Tribunal Pleno, al resolver las controversias constitucionales 5/2004 y 28/2014, el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración que, expresamente, se presenta como no exhaustiva, de los recursos que habrán de integrarla: los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas Estatales establezcan en su favor, las participaciones federales, los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos, entre otros. Además, el párrafo segundo de dicha fracción establece garantías para que la Federación y las entidades federativas no limiten mediante el establecimiento de exenciones o subsidios el flujo de recursos que deben quedar integrados en la hacienda municipal; mientras que el último

---

<sup>23</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

"Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"...

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

párrafo de la misma 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 Federal, 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. Es por ello que, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a los 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 los recursos de que disponen. Bajo este entendimiento, si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, pudieran incumplir o retardar tal compromiso sin mayores consecuencias, estarían privando a los Municipios de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y tal situación sería obviamente de imposible inserción en el esquema normativo plasmado en el artículo 115.

No es obstáculo a lo sostenido hasta este momento, el hecho de que las aportaciones federales, a diferencia de las participaciones federales, no queden comprendidas bajo el régimen de libre administración de la hacienda municipal, pues tanto las participaciones como las aportaciones federales son recursos que ingresan en la hacienda municipal, pero que únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

Sin embargo, que la partida presupuestaria correspondiente al ramo 33 y al capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal se refiera a recursos federales y que la Federación pueda imponer obligaciones y condiciones a los Municipios beneficiarios, no implica que las entidades federativas puedan incurrir en retrasos o en omisiones 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. Una vez determinados los recursos que habrán de pasar a integrar la hacienda municipal, su efectiva percepción queda cons-

titucionalmente garantizada por el ya citado principio de integridad de los recursos económicos municipales. Es más, puede decirse 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 ha producido una retención indebida.

Establecido lo anterior, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que, en relación con el acto demandado, que se identificó como la omisión en la entrega de los apoyos que derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998, se actualiza la causa 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. Lo anterior se considera así, por las razones siguientes:

En principio, es oportuno señalar que una controversia constitucional promovida ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es procedente –conforme lo establece el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos– cuando se suscite entre un Estado y uno de sus Municipios sobre la constitucionalidad de sus actos.

En el caso en concreto, el Municipio actor promovió el presente medio de control constitucional en contra del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por considerar que la omisión en la entrega de diversos recursos de fuente federal transgrede el principio de integridad de los recursos municipales consagrado en el artículo 115 de la Constitución Federal.

Conforme lo ha señalado, esta Sala, en los párrafos que anteceden, el principio de integridad referido garantiza que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, su recepción debe realizarse de forma puntual y efectiva. Asimismo, como lo ha establecido el Tribunal Pleno y esta Segunda Sala, el tipo de recursos amparados por el artículo 115 constitucional, son las aportaciones y participaciones federales, así como los recursos transferidos por la Federación a los Municipios a través de los Estados (por ejemplo, el Fondo de Fortalecimiento para Inversión A, el Fondo Regional).

En congruencia con lo anterior, esta Sala considera que la controversia constitucional, en contra de la omisión de entrega de remanentes del Fideicomiso F-998, no encuadra en los supuestos de procedencia previstos en el artículo 105, fracción I, en relación con en el diverso artículo 115, ambos de la Constitución Federal.

Ello es así, porque los recursos que se destinan al fideicomiso referido **no están protegidos por el principio de integridad de los recursos municipales**, toda vez que no constituyen aportaciones federales, participaciones federales, ni recursos que deban ser transferidos por la Federación a los Municipios a través de los Estados; pues conforme al Decreto Número 255, publicado el 11 de junio de 2008 en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el Congreso de ese Estado autorizó la constitución del referido fideicomiso bursátil irrevocable, así como la afectación de los ingresos que correspondan a los Municipios fideicomitentes provenientes de la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos en el Estado, del cual reciben **participaciones estatales**, es decir, los recursos afectados al fideicomiso no provienen de fuente federal.

No obstante lo anterior, aun de considerar que **los recursos afectados** al fideicomiso provienen de la Federación, lo cierto es que tampoco resultaría procedente la controversia constitucional promovida por el Municipio actor por cuanto hace a ese acto impugnado, pues, como ya se refirió en párrafos precedentes, el principio de integridad de los recursos municipales garantiza que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios, éstos deben recibirlos de manera puntual y efectiva, **lo que en el caso sí sucedió**, ya que no debe perderse de vista que el Municipio actor, previo a destinarlos al fideicomiso en cuestión, **recibió tales recursos**, tan es así, que en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 115 constitucional –consistente en que el patrimonio que integra la hacienda municipal será ejercido en forma directa por los Ayuntamientos–, éstos decidieron destinarlos al fideicomiso referido.

Efectivamente, de lo dispuesto en las cláusulas segunda, quinta y décimo primera del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998, se advierte que el patrimonio del mismo se compondrá principalmente con aquellos ingresos que el Estado destine respecto del impuesto sobre tenencia o uso vehicular que corresponde tanto a los Estados como a los Municipios; mientras que estos últimos afectaran al patrimonio del fideicomiso de manera extraordinaria un porcentaje que únicamente puede equivaler al 1.4297% del fondo general de participaciones que corresponde al Estado de Veracruz; siempre y cuando cuenten con la autorización del Cabildo de cada Municipio integrante del instrumento de inversión.

En esa virtud, la omisión en la entrega oportuna de los productos de la referida inversión que los Municipios afectan al patrimonio del fideicomiso, también denominado "remanente bursátil", no puede ser impugnada en la presente vía constitucional, ya que si bien se trataba originalmente de un recurso de fuente federal, lo cierto es que para tener derecho a dichos productos fue

necesario que existiera un acuerdo expreso por parte del Ayuntamiento para participar en ese esquema de inversión, de lo que se concluye que no existió una irrupción en el libre ejercicio de recursos federales, toda vez que fue decisión de cada Municipio afectar un porcentaje de esa participación federal al instrumento de inversión; de ahí que no se trate de una indebida retención de participaciones federales por parte del Estado, sino en todo caso, se trata de una cuestión que atañe al cumplimiento de un acuerdo de voluntades entre el Estado y los Municipios en un instrumento de inversión que a la postre le permitiría a estos últimos, recibir los productos o remanentes de dicho contrato de fideicomiso.

Lo anterior justifica que no exista en el texto del contrato de fideicomiso F-998, fechas de pago específicas para cada emisión o incluso un eventual pago de intereses pactado expresamente, pues la naturaleza de los recursos que obtiene finalmente el Municipio, ya no es el de una participación federal, circunscrita dentro de los principios de libre hacienda pública municipal e integridad de los recursos, tutelados en el inciso b) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, sino del producto o remanente de una operación bursátil, a consecuencia del acuerdo de voluntades entre el Estado, los Municipios participantes y la institución financiera respectiva.

Por las razones expuestas, no es posible analizar en este medio de control constitucional –como lo pretende la parte actora–, si los remanentes derivados del Contrato de Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998, se entregaron o no al Municipio actor, o bien, si su entrega se realizó de manera oportuna; pues, se insiste, tales remanentes no comparten la naturaleza de los recursos que protege el principio de integridad referido, es decir, no son aportaciones ni participaciones federales, ni tampoco son recursos federales que hayan sido transferidos de la Federación al Estado de Veracruz y que éste a su vez, haya omitido entregar de manera oportuna y puntual al Municipio actor; sino que, en todo caso, se trata del posible incumplimiento del contrato del fideicomiso en cuestión por parte del Poder Ejecutivo Local, al no haber entregado al Municipio fideicomitente los remanentes respectivos. Máxime que para tales casos, pudiera ser procedente la controversia constitucional prevista en los artículos 64, fracción III, y 65, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, o algún otro medio de defensa en materia civil o mercantil.

De ahí que, como se adelantó, respecto del acto demandado consistente en la omisión en la entrega de los apoyos que se derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998, se actualiza la causa 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 Polí-

tica de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso i), y el diverso 115, ambos de la Norma Fundamental.

OCTAVO.—Por otra parte, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que, al momento de la presentación del escrito de demanda de la presente controversia constitucional, no existía aún la obligación de pago respecto de los meses de noviembre y diciembre de dos mil dieciséis, correspondientes al del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FORTAMUNDF–.

En efecto, por lo que hace a los meses de noviembre y diciembre de dos mil dieciséis del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FORTAMUNDF– del calendario de pago respectivo, se aprecia que las fechas límite de radicación de los recursos a los Municipios eran el siete y veinte de diciembre de dos mil dieciséis.

Por tanto, hasta tales fechas el Ejecutivo Estatal todavía estaba en condiciones de entregar oportunamente los montos o recursos correspondientes, es decir, hasta esas datas aún no podría considerarse que existía una obligación de pago incumplida, pues, precisamente, esos días se constituían como parte del plazo para realizar la ministración respectiva.

Es de precisarse que el escrito de demanda de la presente controversia constitucional se presentó el veinticuatro de noviembre de dos mil dieciséis.

De tal forma, al no existir en esa fecha aún la falta de cumplimiento de la obligación legal de llevar a cabo la entrega de recursos pretendida por el Municipio actor, resulta inexistente la omisión o acto de naturaleza negativa impugnado, por lo que se actualiza la causa de sobreseimiento prevista en la fracción III, del artículo 20 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la omisión de pago de las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), correspondientes a los meses de noviembre y diciembre de dos mil dieciséis.

NOVENO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz alega que, en el caso, se actualiza el supuesto previsto en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, pues a su consideración, el Municipio actor no agotó la vía previa para el reclamo del pago de los intereses derivados de la falta de pago de los recursos federales, además de que su pago se encuentra previsto en la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz, no así en la Constitución Federal.

Debe desestimarse dicho argumento de improcedencia, ya que los intereses reclamados por la parte actora derivan del supuesto retraso en el pago de los recursos federales señalados por el Municipio actor, protegidos por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, existen precedentes fallados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en los que se ha pronunciado sobre la procedencia del pago de intereses derivados de la falta de pago de recursos federales, como en la controversia constitucional 5/2004,<sup>24</sup> de la cual derivó la tesis de jurisprudencia P/J. 46/2004, que se invocará más adelante.

En ese orden de ideas, de la lectura integral del escrito de demanda, se advierte que se alega una violación directa a la Constitución Federal, por lo cual no debe agotarse previamente la vía establecida en la ley local para efectos de la procedencia de la presente controversia constitucional. Al respecto, se invoca la jurisprudencia P/J. 136/2001,<sup>25</sup> del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES.— El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causal de improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la Norma Fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación y, concretamente en el caso de controversias constitucionales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

<sup>24</sup> Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

<sup>25</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 917, registro digital: 188010.

Además, la existencia o no de la omisión reclamada por el Municipio actor, en realidad atañe al estudio de fondo del presente asunto. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 92/99,<sup>26</sup> emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a continuación se invoca:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."

En cuanto a la oportunidad de la presentación de la controversia constitucional, tal aspecto fue motivo de estudio en consideraciones que anteceden, por lo cual, también resulta infundada la causa de improcedencia que plantea el Ejecutivo Estatal demandado, en la que asevera que el medio de impugnación se presentó con posterioridad al plazo previsto legalmente para ello.

Dado que no se advierte la actualización de causales de improcedencia y sobreseimiento distintas a las mencionadas, se procede al estudio del fondo del asunto.

DÉCIMO.—Esta Segunda Sala estima que el concepto de invalidez manifestado por el Municipio actor es **parcialmente fundado**, por las razones que a continuación se exponen:

En primer lugar, se recuerda que los actos impugnados —respecto de los cuales no se decretó el sobreseimiento en los considerandos que anteceden—, son los siguientes:

- La omisión de pago oportuno de las participaciones federales de los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis.
- La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Fede-

---

<sup>26</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266.

ral (FISMDF), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

- La omisión de pago de los intereses correspondientes.

Por cuestión de claridad, los conceptos demandados se analizarán en forma separada:

#### **a) Omisión de pago oportuno de las participaciones federales de los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis**

De las constancias que obran en autos, se advierte que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio TES/576/2017, de quince de marzo de dos mil diecisiete, respondió la solicitud de información hecha por el Secretario de Gobierno de la entidad en el oficio SG-DGJ/0264/12/2016, respecto de los recursos del ramo 28 participaciones federales correspondientes al ejercicio fiscal de dos mil dieciséis.

En el caso, es conducente transcribir lo manifestado en el oficio referido:

"a) Respecto a las entregas retrasadas del ramo 28, participaciones federales de los meses de agosto, septiembre y octubre a la actualidad, informo que por lo que hace a los registros en el Sistema Integral de Administración Financiera del Estado de Veracruz (SIAFEV), no se visualizan pagos pendientes al Municipio por esos conceptos, a lo cual se detalla el ejercicio fiscal ulterior y se anexan las transferencias correspondientes que acreditan dichos pagos: (subrayado propio).

FONDO	MONTO (sic)	FECHA DE PAGO (sic)
Fondo general, relación 8	21-sep-16	\$785,170.49
Fondo general, relación 9	18-oct-16	\$645,320.08
Fondo general, relación 10	18-nov-16	\$558,087.48
Fondo general, relación 11	7-dici-16	\$637,508.19
Fondo general, relación 12	11-ene-16 (sic)	\$669,811.28 ..."

Del oficio transcrito, se advierte que el Ejecutivo demandado afirma que los días dieciocho de octubre y dieciocho de noviembre de dos mil dieciséis, realizó, respectivamente, la entrega al Municipio actor las participaciones federales de los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

Asimismo, para demostrar tal afirmación, el Poder Ejecutivo demandado ofreció los comprobantes de las transferencias electrónicas de tales pagos –los cuales obran a fojas 111 y 113 de autos–.

Cabe destacar que en la jurisprudencia P/J. 46/2004, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado, conforme al principio de integridad de los recursos económicos municipales, que la entrega extemporánea de recursos genera el pago de intereses:

"RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.—La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 –que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos–, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución

Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes."<sup>27</sup>

Ahora, el viernes doce de febrero de dos mil dieciséis se publicó en la Gaceta Oficial del Gobierno 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 Especial sobre Producción y Servicios, del Fondo de Fiscalización y Recaudación, de los ingresos derivados de la aplicación del Art. 4-A de la Ley de Coordinación Fiscal, del Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos y del Fondo de Extracción de Hidrocarburos, para el ejercicio fiscal 2016", el cual contiene –entre otros aspectos– el calendario de entrega de participaciones federales a los Municipios, según se advierte de su reproducción:

**CALENDARIO DE ENTREGA DE PARTICIPACIONES FEDERALES A LOS MUNICIPIOS CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL 2016**

<b>MES</b>	<b>DÍA</b>
<b>Enero</b>	<b>10 de febrero</b>
<b>Febrero</b>	<b>7 de marzo</b>
<b>Marzo</b>	<b>7 de abril</b>
<b>Abril</b>	<b>9 de mayo</b>
<b>Mayo</b>	<b>7 de junio</b>
<b>Junio</b>	<b>7 de julio</b>
<b>Julio</b>	<b>5 de agosto</b>
<b>Agosto</b>	<b>7 de septiembre</b>
<b>Septiembre</b>	<b>7 de octubre</b>
<b>Octubre</b>	<b>9 de noviembre</b>
<b>Noviembre</b>	<b>7 de diciembre</b>
<b>Diciembre</b>	<b>6 de enero</b>

<sup>27</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, registro digital: 181288.

Por tanto, tomando en consideración la fecha límite prevista para realizar la transferencia a los Municipios, si la entrega de recursos tuvo lugar el dieciocho de octubre y el dieciocho de noviembre de dos mil dieciséis, entonces, debe concluirse que se llevó a cabo de forma extemporánea, según se aprecia del siguiente cuadro:

MES	FECHA LÍMITE DE ENTREGA A LOS MUNICIPIOS	FECHA DE PAGO
Septiembre	7 de octubre de 2016	18 de octubre de 2016
Octubre	9 de noviembre de 2016	18 de noviembre de 2016

Por tanto, el Ejecutivo Local demandado debe pagar intereses por el periodo que comprende del día siguiente al de la fecha límite de entrega a los Municipios, hasta la data en que se realizó la transferencia de los recursos.

**b) La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.**

En relación con las omisiones de pago de referencia, de la contestación de demanda y demás autos del presente juicio, se advierte que el Ejecutivo demandado no cumplió con su carga procesal de demostrar que no existían las abstenciones absolutas que se le imputaron, es decir, que ya se habían suministrado los montos respectivos.

En efecto, en la contestación de demanda se limitó a señalar que "*2. Sin perjuicio de lo expuesto, en caso de que exista derecho alguno en favor del Municipio actor, éste únicamente será respecto de las cantidades que no le hayan sido enteradas o transferidas, lo cual se demostrará con las documentales que serán ofrecidas en el momento procesal oportuno, mismas que ya han sido solicitadas a la dependencia que cuenta con dicha información. Una vez que se cuente con dicha documentación, se remitirá de inmediato, ...*"

Asimismo, el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, en el oficio TES/576/2017 de diecisiete de marzo de dos mil diecisiete, únicamente se refirió a los montos correspondientes a los recursos del ramo 28 participaciones federales correspondientes al ejercicio fiscal de dos mil dieciséis y al Fideicomiso Irrevocable, Emisor, de Administración y Pago Número F-998, pero omitió hacer mención alguna y adjuntar elementos de convicción respecto de las aportaciones del Fondo

para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

Debido a lo anterior, se advierte que la demandada incumplió con la carga probatoria de referencia, es decir, no acreditaron en autos de la presente controversia constitucional que no existe la omisión imputada, en otras palabras, no demostraron que sí se realizó la entrega de las cantidades correspondientes.

Ante tal incumplimiento de la carga procesal de mérito por parte de las autoridades demandadas, debe considerarse fundado el argumento del Municipio actor en el sentido de que existe abstención absoluta respecto de la entrega de los montos de mérito.

Y, como consecuencia de ello, también debe condenarse al pago de intereses.

Para tales efectos, debe precisarse que el viernes veintinueve de enero de dos mil dieciséis se publicó en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el "*Acuerdo por el que se da a conocer la Distribución de los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal entre los Municipios del Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal 2016.*", que contiene el calendario que fija las fechas de pago o "fecha límite de radicación a los Municipios" del "FISMDF", cuyo contenido es el siguiente:

**Ramo General 33 Aportaciones Federales  
para Entidades Federativas y Municipios  
Calendario de fechas de pago 2016 del FISMDF:**

MES	FECHA DE RADICACIÓN AL ESTADO	FECHA LÍMITE DE RADICACIÓN A LOS MUNICIPIOS
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo
Marzo	31	7 de abril
Abril	29	6 de mayo
Mayo	31	7 de junio
Junio	30	7 de julio
Julio	29	5 de agosto
Agosto	31	7 de septiembre
Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre

Por estas razones, el demandado deberá pagar al Municipio actor los recursos que le corresponden del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), de los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, junto con los intereses por el periodo que comprende del día siguiente al de la "*fecha límite de radicación a los Municipios*", hasta la data en que se realice la entrega de tales recursos.

DÉCIMO PRIMERO.—De conformidad con lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>28</sup> esta Segunda Sala determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en un plazo no mayor a noventa días contados a partir del día siguiente al en que sea notificado de esta resolución, deberá realizar el pago a favor del Municipio actor, de lo siguiente:

- Por concepto de participaciones federales de los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis únicamente los respectivos intereses que se hubieren generado por el periodo que comprende del día siguiente al de la fecha límite de entrega a los Municipios, hasta la data en que se realizó la transferencia de los recursos.

- Los recursos que le corresponden del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), de los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, junto con los intereses por el periodo que comprende del día siguiente al de

<sup>28</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y los efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos encargados de cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las acciones que se señalen.

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

la "fecha límite de radicación a los Municipios", hasta la data en que se realice la entrega de tales recursos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional en los términos y por los actos precisados en los considerandos sexto, séptimo y octavo del presente fallo.

SEGUNDO.—Con la salvedad anterior, es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en un plazo no mayor a noventa días contados a partir del día siguiente al en que sea notificado de esta resolución, deberá actuar en términos del considerando décimo primero de esta ejecutoria.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes; en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por lo que hace a los resolutivos por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. El Ministro José Fernando Franco González Salas, formulará voto concurrente, y por mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora, por la procedencia. Votó en contra la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

**En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE RECLAMA EL PAGO DE INTERESES CON MOTIVO DE LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE APORTACIONES O PARTICIPACIONES FEDERALES ES EL DE TREINTA DÍAS (PAGO EXTEMPORÁNEO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE VERACRUZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO).**

**II. 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 VERACRUZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO).**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD AL TENER CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO CON ANTERIORIDAD (ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE RECURSOS POR PARTE DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES AL MUNICIPIO DE VERACRUZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD AL TENER CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO CON ANTERIORIDAD (ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE RECURSOS DEL FONDO METROPOLITANO 2012 AL MUNICIPIO DE VERACRUZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO).**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD AL TENER CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO CON ANTERIORIDAD (ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE PARTICIPACIONES FEDERALES POR JUNIO DE 2016 AL MUNICIPIO DE VERACRUZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO).**

**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES OPORTUNA LA IMPUGNACIÓN CON MOTIVO DE LA OMISIÓN DE UN PAGO A PESAR DE QUE CON POSTERIORIDAD A LA DEMANDA SE REALICE (ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE VERACRUZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO).**

**VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO METROPOLITANO 2013 Y 2016 AL MUNICIPIO DE VERACRUZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO).**

**VIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DERIVADOS DE LA RECAUDACIÓN DE DERECHOS POR EL USO O GOCE DE LA ZONA FEDERAL MARÍTIMO TERRESTRE, POR EL MES DE DICIEMBRE DE 2015 Y ENERO A JULIO DE 2016 AL MUNICIPIO DE VERACRUZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO).**

**IX. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE VERACRUZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO).**

**X. 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 VERACRUZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO).**

**XI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SUS DIFERENCIAS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE VERACRUZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO).**

**XII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO ES POSIBLE ANALIZAR EN ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL LA ENTREGA DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL CONTRATO DE FIDEICOMISO IRREVOCABLE EMISOR, DE ADMINISTRACIÓN Y PAGO NÚMERO F-998, YA QUE TALES REMANENTES NO SE ENCUENTRAN PROTEGIDOS POR EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS MUNICIPALES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE VERACRUZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO).**

**XIII. 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 VERACRUZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO).**

**XIV. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ADMITE EXPRESAMENTE EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PARA LA EJECUCIÓN DE OBRA "REHABILITACIÓN INTEGRAL Y MANTENIMIENTO DE LAS INSTALACIONES DEL ZOOLOGICO MIGUEL ÁNGEL DE QUEVEDO 'VIVEROS'" AL MUNICIPIO DE VERACRUZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO).**

**XV. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ADMITE EXPRESAMENTE EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO METROPOLITANO 2014 Y 2015 AL MUNICIPIO DE VERACRUZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO).**

**XVI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ADMITE EXPRESAMENTE EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DERIVADOS DE LA RECAUDACIÓN DE DERECHOS POR EL USO O GOCE DE LA ZONA FEDERAL MARÍTIMO TERRESTRE, POR LOS MESES DE FEBRERO Y MAYO (RECAUDACIÓN DE MARZO Y ABRIL) Y EL PERIODO DE JUNIO A DICIEMBRE DEL EJERCICIO FISCAL DOS MIL TRECE, ASÍ COMO POR EL PERIODO DE JULIO A NOVIEMBRE DEL EJERCICIO FISCAL DOS MIL QUINCE AL MUNICIPIO DE VERACRUZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO).**

**XVII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ADMITE EXPRESAMENTE EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO POR LO QUE SU ENTREGA**

**EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS PRODUCTORES DE HIDROCARBUROS EN REGIONES MARÍTIMAS, POR EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL QUINCE, EL PERIODO DE ENERO A JUNIO Y LOS MESES DE JULIO, AGOSTO Y SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE VERACRUZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO).**

**XVIII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ADMITE EXPRESAMENTE EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL, POR AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE VERACRUZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO).**

**XIX. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ADMITE EXPRESAMENTE EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO DE FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA INVERSIÓN 2016, ASÍ COMO DEL FONDO DE FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA INVERSIÓN A-2016 AL MUNICIPIO DE VERACRUZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO).**

**XX. 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 LA DIFERENCIA DE RECURSOS POR CONCEPTO DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARTICIPABLE, CORRESPONDIENTES A LA SEXTA Y OCTAVA EMISIÓN DE DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE VERACRUZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO).**

**XXI. 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 VERACRUZ POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 205/2016. MUNICIPIO DE VERACRUZ, ESTADO DE VERACRUZ. 5 DE DICIEMBRE DE 2018. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y EDUARDO MEDINA MORA I. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIA: VIANNEY AMEZCUA SALAZAR.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del **cinco de diciembre de dos mil dieciocho**.

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

PRIMERO.—Por oficio recibido el treinta de noviembre de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ramón Poo Gil y Carlos José Díaz Corrales, en su carácter de presidente y síndico único del Municipio de Veracruz, Estado de Veracruz, promovieron controversia constitucional en representación del mismo, en la que demandaron la invalidez de los actos que más adelante se precisan, emitidos por las autoridades que a continuación se señalan:

"II. La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio.

"a) El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, con domicilio en el Palacio de Gobierno, ubicado en avenida Enríquez sin número, zona centro, de la ciudad de Xalapa, Veracruz, con código postal 91000.

"b) El Poder Legislativo del Estado de Veracruz, con domicilio en el recinto del Congreso del Estado de Veracruz, ubicado en avenida Encanto sin número, esquina Lázaro Cárdenas, colonia El Mirador, de la ciudad de Xalapa, Veracruz, con código postal 91170.

" ...

"IV. El acto cuya invalidez se demanda

"1. De la autoridad señalada como demandada, Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, se demanda la invalidez de las retenciones de las participaciones, aportaciones y fondos específicos federales que fueron radicados del Gobierno Federal a dicha autoridad demandada y que corresponden al Municipio de Veracruz, Veracruz, por los siguientes conceptos:

"a) Recursos autorizados por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) al Ayuntamiento de Veracruz, Veracruz, para la ejecución de la obra 'Construcción de la Casa de la Tierra en el Centro de Integración Familiar en la colonia Los Pinos' de la ciudad de Veracruz, Veracruz, por la cantidad pendiente de ministrar de \$1'849,856.25 (un millón ochocientos cuarenta y nueve mil ochocientos cincuenta y seis pesos 25/100 M.N.)

"b) Recursos federales provenientes de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), etiquetados para la obra 'Rehabilitación integral y mantenimiento de las instalaciones del Zoológico Miguel Ángel de Quevedo «Viveros»', por la cantidad de \$4'779,315.63 (cuatro millones setecientos setenta y nueve mil trescientos quince pesos 63/100 M.N.)

"c) Fondo Metropolitano del Ejercicio Fiscal 2012 (FONMETROV 2012), el saldo remanente pendiente de radicar, conforme al Acuerdo FONMETROV CT ORD-009/31/08/2012, correspondiente a la sesión ordinaria de 31 de agosto de 2012, del Comité Técnico del Fideicomiso Público de Administración e Inversión del Fondo Metropolitano Veracruzano (FONMETROV), recursos asignados a ejecutarse en el Municipio de Veracruz, Veracruz, en el Presupuesto de Egresos de la Federación del Ejercicio Fiscal 2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2011, por la cantidad de \$4'560,777.76 (cuatro millones quinientos sesenta mil setecientos setenta y siete pesos 76/100 M.N.)

"d) Fondo Metropolitano del Ejercicio Fiscal 2013 (FONMETROV 2013), el saldo distribuible asignado a la zona metropolitana de Veracruz, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación del Ejercicio Fiscal 2013, conforme al anexo 12, es la cantidad de \$50'309,053.00 (cincuenta millones trescientos nueve mil cincuenta y tres pesos 00/100 M.N.)

"e) Fondo Metropolitano del Ejercicio Fiscal 2014 (FONMETROV 2014), el saldo asignado a la zona metropolitana de Veracruz, de acuerdo con el Presu-

puesto de Egresos de la Federación del Ejercicio Fiscal 2014, a ejecutarse por el Ayuntamiento de Veracruz, Veracruz, es la cantidad de \$58'059,784.00 (cincuenta y ocho millones cincuenta y nueve mil setecientos ochenta y cuatro pesos 00/100 M.N.)

"f) Fondo Metropolitano del Ejercicio Fiscal 2015 (FONMETROV 2015), el saldo asignado a la zona metropolitana de Veracruz, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación del Ejercicio Fiscal 2015, a ejecutarse por el Ayuntamiento de Veracruz, Veracruz, es la cantidad de \$60'033,817.00 (sesenta millones treinta y tres mil ochocientos diecisiete pesos 00/100 M.N.).

"g) Fondo Metropolitano del Ejercicio Fiscal 2016 (FONMETROV 2016), el saldo distribuible asignado a la zona metropolitana de Veracruz, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación del Ejercicio Fiscal 2016, conforme al anexo 20, es la cantidad de \$60'033,817.00 (sesenta millones treinta y tres mil ochocientos diecisiete pesos 00/100 M.N.).

"h) Aportación que deriva de la recaudación de derechos por el uso o goce de la zona federal marítimo terrestre, por la cantidad de \$456,990.00 (cuatrocientos cincuenta y seis mil novecientos noventa pesos 00/100 M.N.), monto acumulado de los ejercicios fiscales 2013, 2015 y el periodo de enero a junio de 2016.

"i) Recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, a que se refiere el Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación para la distribución y aplicación de dichos recursos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2015, por el mes de agosto de 2016, la cantidad de \$463,095.80 (cuatrocientos sesenta y tres mil noventa y cinco pesos 80/100 M.N.).

"j) Recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, a que se refiere el Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación para la distribución y aplicación de dichos recursos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2015, por el mes de septiembre de 2016, la cantidad de \$461,851.28 (cuatrocientos sesenta y un mil ochocientos cincuenta y un pesos 28/100 M.N.).

"k) Recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, a que se refiere el Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación para la distribución y aplicación de dichos recursos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2015, por el ejercicio 2015, la cantidad de \$5'460,629.00 (cinco millones cuatrocientos sesenta mil seiscientos veintinueve pesos 00/100 M.N.).

"l) Recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, a que se refiere el Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación para la distribución y aplicación de dichos recursos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2015, por el periodo de enero a junio de 2016, la cantidad de \$2'903,185.49 (dos millones novecientos tres mil ciento ochenta y cinco pesos 49/100 M.N.).

"m) Recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, a que se refiere el Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación para la distribución y aplicación de dichos recursos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2015, por el mes de julio de 2016, la cantidad de \$491,808.38 (cuatrocientos noventa y un mil ochocientos ocho pesos 38/100 M.N.).

"n) Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y Municipal (FISM-DF) para el Ejercicio Fiscal 2016, por la cantidad de \$33'081,616.00 (treinta y tres millones ochenta y un mil seiscientos dieciséis pesos 00/100 M.N.).

"o) Ramo General 23 'Provisiones Salariales y Económicas', en el rubro 'Fondo para el Fortalecimiento Financiero para Inversión para el Ejercicio Fiscal 2016', por un monto de \$2'500,000.00 (dos millones quinientos mil pesos 00/100 M.N.), relativo a la siguiente 'cartera de proyectos':

NÚMERO	DESCRIPCIÓN DE LA OBRA	MONTO POR OBRA EN PESOS
1	Pavimentación con concreto hidráulico en la calle Amapola, de avenida del Paraíso a Paseo de la Libertad, en la colonia Dos Caminos	\$1'500,000.00
2	Pavimentación con concreto hidráulico en la calle Flor, de avenida del Paraíso a Paseo de la Libertad, en la colonia Dos Caminos	\$1'000,000.00

"p) Ramo General 23 'Provisiones Salariales y Económicas', en el rubro 'Fondo para el Fortalecimiento Financiero para Inversión A-2016', por un monto de \$4'800,000.00 (cuatro millones ochocientos mil pesos 00/100 M.N.), relativo a la siguiente 'Cartera de Proyectos':

NÚMERO	DESCRIPCIÓN DE LA OBRA	MONTO POR OBRA EN PESOS
1	Pavimentación con concreto hidráulico en la calle avenida del Paraíso Alhelí a Cerrada, en la colonia Dos Caminos	\$4'800,000.00

"q) Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos en Regiones Marítimas, correspondiente al monto acumulado de \$39'115,489.00 (treinta y nueve millones ciento quince mil cuatrocientos ochenta y nueve pesos 00/100 M.N.), que se integra por \$23'871,626.00 (veintitrés millones ochocientos setenta y un mil seiscientos veintiséis pesos 00/100 M.N.), con cargo al ejercicio fiscal 2015 y un monto de \$15'243,863.00 (quince millones doscientos cuarenta y tres mil ochocientos sesenta y tres pesos 00/100 M.N.), del ejercicio 2016, al acumulado al mes de agosto de 2016.

"r) Participaciones Federales, diferencia en depósito de participaciones federales del mes de junio de 2016, por la cantidad de \$10'000,000.00 (diez millones de pesos 00/100 M.N.).

"s) Participaciones Federales, impuesto sobre la renta participable, recursos pendientes de reintegrar al Municipio de Veracruz, Veracruz, conforme a validación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Servicio de Administración Tributaria, con corte al mes de julio de 2016, por la cantidad de \$8'907,154.00 (ocho millones novecientos siete mil ciento cincuenta y cuatro pesos 00/100 M.N.).

"t) Participaciones Federales, recursos pendientes de reintegrar al Municipio de Veracruz, Veracruz, relativos al descuento de las participaciones federales y reintegro de recursos para pago de la bursatilización, por la cantidad de \$35'692,025.91 (treinta y cinco millones seiscientos noventa y dos mil veinticinco pesos 91/100 M.N.).

"Recursos económicos que, en suma total, acumulan la cantidad de \$383'960,265.50 (trescientos ochenta y tres millones novecientos sesenta mil doscientos sesenta y cinco pesos 50/100 M.N.).

"2. De la autoridad señalada como demandada, Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, se demanda, como consecuencia de la invalidez de las retenciones de las participaciones, aportaciones y fondos específicos federales

que fueron radicados del Gobierno Federal a dicha autoridad demandada y que corresponden al Municipio de Veracruz, Veracruz, la inmediata entrega o radicación de los recursos enunciados en líneas precedentes, así como las cargas financieras derivadas de la falta de ministración oportuna, calculadas conforme a la normatividad aplicable, desde la fecha de la indebida retención y hasta que los recursos monetarios sean depositados a las cuentas propias del promovente de esta vía.

"3. De la autoridad señalada como demandada, Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, se demanda, como consecuencia, la invalidez de las inminentes retenciones, a partir de la resolución del presente asunto, de las participaciones, aportaciones y fondos específicos federales que se radiquen del Gobierno Federal a dicha autoridad demandada y que correspondan al Municipio de Veracruz, Veracruz; así como la inmediata entrega o radicación de los recursos en tiempo y forma.

"4. De la autoridad señalada como demandada, Poder Legislativo del Estado de Veracruz, se demanda la invalidez de la aprobación de acuerdos o decretos que autoricen, bajo cualquier forma legal, la retención de participaciones, aportaciones y fondos específicos federales radicados del Gobierno Federal al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz y que correspondan al Municipio de Veracruz, Veracruz."

SEGUNDO.—Los antecedentes del caso narrados en la demanda son los siguientes:

a) La obra identificada como "Construcción de la Casa de la Tierra en el Centro de Integración Familiar en la colonia Los Pinos" fue ejecutada mediante el contrato de obra pública número DGOYSP-OP-FORTAMUN-DF-SEMARNAT-001/10, de veintiuno de mayo de dos mil diez, por un monto de \$7'365,000.00 (siete millones trescientos sesenta y cinco mil pesos 00/100 moneda nacional), de los cuales \$5'140,156.25 (cinco millones ciento cuarenta mil ciento cincuenta y seis pesos 25/100 moneda nacional) serían aportados por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado y \$2'224,843.75 (dos millones doscientos veinticuatro mil ochocientos cuarenta y tres pesos 75/100 moneda nacional), por el Ayuntamiento.

El trece de diciembre de dicho año, la referida dependencia estatal hizo una transferencia por la cantidad de \$3'090,300.00 (tres millones noventa mil trescientos pesos 00/100 moneda nacional). Los días trece y veintidós de noviembre de dos mil trece, se hicieron dos transferencias más, cada una por la

cantidad de \$100,000.00 (cien mil pesos 00/100 moneda nacional). A la fecha, se encuentra pendiente de ministrar la cantidad de \$1'849,856.25 (un millón ochocientos cuarenta y nueve mil ochocientos cincuenta y seis pesos 25/100 moneda nacional).

Los recursos mencionados no sólo han sido asignados y pagados parcialmente al Municipio, sino también comprometidos y adeudados a la empresa contratista, la cual tiene expedito su derecho para actuar en contra del Ayuntamiento; evidenciándose, de esta forma, el vínculo directo entre la omisión de entrega por parte del Poder Ejecutivo Local y el incumplimiento de obligaciones a cargo del Municipio.

**b)** Adicionalmente, la obra identificada como "Rehabilitación Integral y Mantenimiento de las Instalaciones del Zoológico Miguel Ángel de Quevedo ('Viveros')" fue ejecutada mediante el contrato de obra pública número DGOYSP-OP-SEMARNAT-2013-102/13, de seis de noviembre de dos mil trece, por un monto de \$4'778,920.60 (cuatro millones setecientos setenta y ocho mil novecientos veinte pesos 60/100 moneda nacional), el cual sería aportado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013.

De acuerdo con el convenio de coordinación celebrado el cuatro de octubre de dos mil trece entre la referida dependencia federal, el Poder Ejecutivo del Estado –a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación– y el Ayuntamiento, el sesenta por ciento de dicho monto, equivalente a \$2'867,589.38 (dos millones ochocientos sesenta y siete mil quinientos ochenta y nueve pesos 38/100 moneda nacional), se entregaría en el mes de octubre, y el cuarenta por ciento, equivalente a \$1'911,726.25 (un millón novecientos once mil setecientos veintiséis pesos 25/100 moneda nacional), en el mes de noviembre.

Los recursos mencionados no solamente han sido asignados y no pagados al Municipio, sino también comprometidos y adeudados a la empresa contratista, la cual tiene expedito su derecho para actuar en contra del Ayuntamiento; evidenciándose, de esta forma, el vínculo directo entre la omisión de entrega por parte del Poder Ejecutivo Local y el incumplimiento de obligaciones a cargo del Municipio.

**c)** En el Acuerdo FONMETROV CT ORD-009/31/08/2012 del Comité Técnico del Fideicomiso Público de Administración e Inversión del Fondo Metropolitano Veracruzano, de treinta y uno de agosto de dos mil doce, se asignaron recursos al Municipio de Veracruz, autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012 a la Zona Metropolitana a la que

pertenece, por la cantidad de \$24'560,777.76 (veinticuatro millones quinientos sesenta mil setecientos setenta y siete pesos 76/100 moneda nacional).

Este monto, junto con la aportación municipal de \$4'782,339.99 (cuatro millones setecientos ochenta y dos mil trescientos treinta y nueve pesos 99/100 moneda nacional), se destinarían a la ejecución de los contratos de obra DGOYSP-OP-FONMETROV2012-086/13 y DGOYSP-OP-FONMETROV2012-100/13, de dos y treinta y uno de octubre de dos mil trece, respectivamente, para la "Rehabilitación de pavimento existente a base de concreto 'Whitetopping' en la avenida Lafragua" y "Auditoría técnica y elaboración de libros blancos".

El cinco de septiembre de dos mil trece, el fiduciario transfirió la cantidad de \$20'000,000.00 (veinte millones de pesos 00/100 moneda nacional), restando \$4'560,777.76 (cuatro millones quinientos sesenta mil setecientos setenta y siete pesos 76/100 moneda nacional) que, a la fecha, se encuentran pendientes de ministrar.

Los recursos mencionados no sólo han sido asignados y pagados parcialmente al Municipio, sino también comprometidos y adeudados a la empresa contratista, la cual tiene expedito su derecho para actuar en contra del Ayuntamiento; evidenciándose, de esta forma, el vínculo directo entre la omisión de entrega por parte del Poder Ejecutivo Local y el incumplimiento de obligaciones a cargo del Municipio.

**d)** En el artículo 38 y el anexo 19 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013, se asignaron recursos a la Zona Metropolitana de Veracruz, por la cantidad de \$50'309,503.00 (cincuenta millones trescientos nueve mil quinientos tres pesos 00/100 moneda nacional), por concepto de Fondo Metropolitano, los que, de acuerdo con el tercer informe del gobernador, por el periodo dos mil doce - dos mil trece, serían ejercidos en cuatro obras en el Municipio de Veracruz; sin embargo, éstos nunca fueron radicados en alguna de sus cuentas.

Lo mismo sucedió con los recursos asignados a la misma zona en los Presupuestos de Egresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales 2014 –por la cantidad de \$58'059,784.00 (cincuenta y ocho millones cincuenta y nueve mil setecientos ochenta y cuatro pesos 00/100 moneda nacional)– y 2015 y 2016 –en ambos, por la cantidad de \$60'033,817.00 (sesenta millones treinta y tres mil ochocientos diecisiete pesos 00/100 moneda nacional)–; de los cuales el Municipio de Veracruz no recibió cantidad alguna, como se advierte del informe del resultado de la revisión de la cuenta pública municipal de dos mil quince, específicamente, de la observación FP-108/2015/002ADM,

en la que se señala: "En las cuentas bancarias del fideicomiso, no existe evidencia de la recepción de los recursos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación de los ejercicios 2010, 2012, 2013, 2014 y 2015, por un importe de \$186'227,654.00 ...".

e) En el anexo 1 del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que celebraron la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Gobierno del Estado de Veracruz y el Ayuntamiento del mismo nombre, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de marzo de mil novecientos noventa y ocho, se establecieron los conceptos y porcentajes que recibiría el Municipio actor, entre ellos, la aportación derivada de la recaudación de derechos por el uso o goce de la zona federal marítimo terrestre.

Mediante oficio TMV/1696/2016, de dieciocho de octubre de dos mil dieciséis, el tesorero municipal solicitó a la Secretaría de Finanzas y Planeación Estatal el pago de \$456,990.00 (cuatrocientos cincuenta y seis mil novecientos noventa pesos 00/100 moneda nacional), monto acumulado de los ejercicios fiscales dos mil trece, dos mil quince y el periodo enero a junio de dos mil dieciséis; sin que, a la fecha, se haya depositado cantidad alguna.

f) A través de diversos oficios de veintinueve de julio, treinta y uno de agosto, treinta de septiembre y treinta y uno de octubre de dos mil dieciséis, la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado informó al Municipio de Veracruz que, en términos del 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de junio de dos mil cinco, le correspondían las cantidades de \$5'460,629.00 (cinco millones cuatrocientos sesenta mil seiscientos veintinueve pesos 00/100 moneda nacional), por el ejercicio dos mil quince; \$2'903,185.49 (dos millones novecientos tres mil ciento ochenta y cinco pesos 49/100 moneda nacional), por el periodo enero a junio de dos mil dieciséis; \$491,808.38 (cuatrocientos noventa y un mil ochocientos ocho pesos 38/100 moneda nacional), por julio de dos mil dieciséis; \$463,095.80 (cuatrocientos sesenta y tres mil noventa y cinco pesos 80/100 moneda nacional), por agosto de dos mil dieciséis; y \$461,851.28 (cuatrocientos sesenta y un mil ochocientos cincuenta y un pesos 28/100 moneda nacional), por septiembre de dos mil dieciséis; sin que, a la fecha, se haya depositado cantidad alguna.

g) De igual manera, se adeudan al Municipio, por concepto de Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, las cantidades de \$11'027,204.00 (once millones veintisiete mil doscientos cuatro pesos 00/100 moneda nacional), por

agosto de dos mil dieciséis; \$11'027,204.00 (once millones veintisiete mil doscientos cuatro pesos 00/100 moneda nacional), por septiembre de dos mil dieciséis; y \$11'027,208.00 (once millones veintisiete mil doscientos ocho pesos 00/100 moneda nacional), por octubre de dos mil dieciséis.

**h)** Mediante oficio DGIP/471/2016, de nueve de mayo de dos mil dieciséis, la Secretaría de Finanzas y Planeación Estatal informó al Ayuntamiento que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público había autorizado al Municipio recursos contemplados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016, por concepto de Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión, por un monto de \$2'500,000.00 (dos millones quinientos mil pesos 00/100 moneda nacional), para la ejecución de las obras "Pavimentación con concreto hidráulico en la calle Amapola, de Ave del Paraíso a Paseo de la Libertad, en la colonia Dos Caminos" y "Pavimentación con concreto hidráulico en la calle Flor, de Ave del Paraíso a Paseo de la Libertad, en la colonia Dos Caminos"; sin que, a la fecha, haya sido depositado el monto referido.

**i)** Mediante oficio DGIP/827/2016, de diecinueve de agosto de dos mil dieciséis, la Secretaría de Finanzas y Planeación Estatal informó al Ayuntamiento que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público había autorizado al Municipio recursos contemplados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016, por concepto de Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión A-2016, por un monto de \$4'800,000.00 (cuatro millones ochocientos mil pesos 00/100 moneda nacional), para la ejecución de la obra "Pavimentación con concreto hidráulico en la calle Ave del Paraíso Alhelí a Cerrada, en la colonia Dos Caminos"; sin que, a la fecha, haya sido depositado el monto referido.

**j)** Mediante oficio DGIP/1034/2016, de veinticuatro de octubre de dos mil dieciséis, la Secretaría de Finanzas y Planeación Estatal informó al Ayuntamiento que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público había autorizado al Municipio recursos contemplados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016, por concepto de Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos en Regiones Marítimas, por un monto acumulado de \$39'115,489.00 (treinta y nueve millones ciento quince mil cuatrocientos ochenta y nueve pesos 00/100 moneda nacional), integrado por \$23'871,626.00 (veintitrés millones ochocientos setenta y un mil seiscientos veintiséis pesos 00/100 moneda nacional), con cargo al ejercicio dos mil quince y \$15'243,863.00 (quince millones doscientos cuarenta y tres mil ochocientos sesenta y tres pesos 00/100 moneda nacional), con cargo al ejercicio dos mil dieciséis, hasta el mes de agosto.

En el oficio DOP/5175/16, de treinta y uno de octubre siguiente, el síndico municipal hizo del conocimiento de la dependencia local la cartera de proyectos a la que se asignarían los mencionados recursos, cumpliendo de esta forma con los requisitos establecidos en las reglas de operación del fondo; sin que, a la fecha, haya sido depositado el monto referido, ni los correspondientes a los meses subsecuentes de dos mil dieciséis.

**k)** A través del oficio SSE/1024/2016, de siete de julio de dos mil dieciséis, la Secretaría de Finanzas y Planeación Estatal informó al Municipio de Veracruz que, por concepto de participaciones federales por el mes de junio de dos mil dieciséis, le correspondía la cantidad de \$64'418,078.83 (sesenta y cuatro millones cuatrocientos dieciocho mil setenta y ocho pesos 83/100 moneda nacional); sin embargo, como se advierte del estado de cuenta bancario, se transfirió un monto menor, por \$54'418,078.84 (cincuenta y cuatro millones cuatrocientos dieciocho mil setenta y ocho pesos 83/100 moneda nacional), estando pendiente de ministrar, a la fecha, \$10'000,000.00 (diez millones de pesos 00/100 moneda nacional).

**l)** Conforme al artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal y las reglas de operación para la aplicación de este precepto, emitidas de manera conjunta por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Servicio de Administración Tributaria el diecinueve de marzo de dos mil quince, se transfirieron diversas cantidades por concepto de impuesto sobre la renta participable; sin embargo, a partir de la tercera emisión (enero) del ejercicio dos mil dieciséis, se han validado montos que no han sido ministrados, encontrándose pendientes de pago, con corte al mes de julio, \$8'907,154.00 (ocho millones novecientos siete mil ciento cincuenta y cuatro pesos 00/100 moneda nacional).

**m)** Como consecuencia del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F/998, celebrado el cinco de diciembre de dos mil ocho entre el Poder Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Planeación, ciento noventa y nueve Municipios de la entidad y Deutsche Bank México, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, se emitieron diversos instrumentos bursátiles, cuya amortización quedó garantizada con un porcentaje de las participaciones federales de los Municipios, derivado de la eliminación de los ingresos por el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; sin embargo, bajo el mecanismo de descuento a dichas participaciones, se han hecho cobros excesivos al Municipio de Veracruz.

En efecto, desde dos mil trece, Deutsche Bank México, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, ha devuelto al Ejecutivo Estatal excedentes por un total de \$123'537,933.55 (ciento veintitrés millones quinientos treinta y

siete mil novecientos treinta y tres pesos 55/100 moneda nacional), como se desprende del comunicado suscrito por el delegado fiduciario el diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis; no obstante, dicho Poder sólo ha hecho reintegros parciales al Municipio, por la suma de \$87'845,907.64 (ochenta y siete millones ochocientos cuarenta y cinco mil novecientos siete pesos 64/100 moneda nacional); existiendo una diferencia, pendiente de reintegro, de \$35'692,025.91 (treinta y cinco millones seiscientos noventa y dos mil veinticinco pesos 91/100 moneda nacional).

Cabe aclarar que no se impugna el mecanismo financiero del que derivan los descuentos a las participaciones federales, sino la omisión de transferir al Municipio las cantidades que, por concepto de reintegro de participaciones, son devueltas por el fiduciario, cuya naturaleza no varía por el hecho de ser otorgadas como garantía o fuente de pago.

n) En cualquier caso, es necesario que el Poder Legislativo del Estado emita un acuerdo o decreto que autorice al Poder Ejecutivo Local a retener, descontar, afectar o comprometer como garantía o fuente de pago recursos federales a que tienen derecho los Municipios; empero, el Municipio de Veracruz no ha solicitado, consentido o sido notificado por el Poder Legislativo Estatal de algún acto que permita retener o suspender la ministración de las participaciones, aportaciones o fondos específicos que le corresponden.

TERCERO.—Los conceptos de invalidez que hace valer el actor son, en síntesis, los siguientes:

El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal prevé los recursos que integran la hacienda municipal y consagra la libertad de administración de tales recursos. De conformidad con los artículos 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal y 19, párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz, las participaciones y aportaciones federales deben entregarse de manera puntual y completa, esto es, en efectivo, sin descuentos, retenciones, embargos, condicionamientos o retrasos.

Los presupuestos de egresos federales de cada año contemplan los montos que se asignarán a los estados y Municipios, por concepto de participaciones, aportaciones y fondos federales específicos, acorde con los cuales se emiten los acuerdos por los que se dan a conocer la distribución y calendarización para la ministración de recursos durante el ejercicio fiscal correspondiente.

No existe justificación para afectar la entrega de recursos en los tiempos y formas establecidos en ley, razón por la cual las retenciones impugna-

das contravienen las disposiciones constitucionales y legales que rigen en la materia, así como el principio de federalismo fiscal; del mismo modo, las normas de planeación, contabilidad gubernamental, disciplina hacendaria y temporalidad con la que deben ejecutarse los recursos, al igual que el principio de anualidad presupuestaria y las reglas de operación de los fondos federales de aplicación municipal; todo ello en perjuicio de la población, que resiente la falta de ejecución de obras y acciones en su beneficio.

CUARTO.—El Municipio actor considera violados en su perjuicio los artículos 14, 16, 40, 41, 49, 115, 116 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—Por acuerdo de uno de diciembre de dos mil dieciséis, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número 205/2016 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Eduardo Medina Mora I.

Mediante proveído de cinco de diciembre siguiente, el Ministro instructor tuvo por presentado únicamente al síndico del Municipio actor y admitió la demanda; así también, tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz, a los que ordenó emplazar para que formularan su contestación, y mandó dar vista al procurador general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

SEXTO.—El Poder Legislativo del Estado de Veracruz contestó la demanda en los siguientes términos:

**a)** No existe dentro de la estructura orgánica del Congreso del Estado la autoridad denominada "Contaduría Mayor de Hacienda", que el Municipio actor señala como demandada; razón por la cual el Poder Legislativo Local no debió ser llamado a juicio.

**b)** El Poder Legislativo Estatal carece de legitimación pasiva, al no haber ordenado, ni tomado parte en la retención de los recursos federales, pues sólo aprueba la forma en que éstos se asignarán, pero no los recibe, ni se encarga de su distribución.

**c)** Por la misma razón, se actualiza la causa de sobreseimiento que se prevé en el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia.

SÉPTIMO.—Al dar contestación a la demanda, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz señaló lo siguiente:

#### **a) Causas de improcedencia**

1. Se actualiza la causal de improcedencia establecida en la fracción VII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, por haberse presentado extemporáneamente la demanda, pues el actor, en todo caso, controvierte un retraso en la entrega de recursos, en relación con el cual manifiesta conocer las fechas límite de pago y el momento a partir del que se generó y debió haberlo combatido.

2. Se actualiza el motivo de sobreseimiento establecido en la fracción III del artículo 20 de la ley reglamentaria, por inexistencia de la supuesta falta de regularización en la entrega de recursos, ya que la administración que entró en funciones el uno de diciembre de dos mil dieciséis ha llevado acciones tendientes a dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de la Ley de Coordinación Fiscal.

3. Se actualiza la causal de improcedencia establecida en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, ante la falta de agotamiento de la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, pues el pago de intereses, al no implicar una violación directa e inmediata a la Constitución Federal, debe reclamarse a través del medio previsto en las leyes de coordinación fiscal federal y estatal.

#### **b) Refutación de argumentos de invalidez**

Mediante oficio SG-DGJ/0489/12/2016, se solicitó información a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado; sin embargo, aún no se cuenta con ella. Una vez que sea remitida, se advertirá que existe discrepancia entre las cantidades reclamadas por el Municipio actor y aquellas que realmente se encuentran pendientes de pago.

OCTAVO.—El procurador general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

NOVENO.—Sustanciado el procedimiento en la 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 Federal, en la que, en términos del artículo 34 de la propia ley, se hizo relación de los autos, se

tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

DÉCIMO.—En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente al Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se acordó remitir el expediente a la Segunda Sala de este Alto Tribunal para su radicación y resolución.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal, 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal, de trece de mayo de dos mil trece, al no impugnarse normas de carácter general.

SEGUNDO.—Enseguida se abordará el estudio de la legitimación de quien promovió la controversia constitucional.

Conforme a los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>1</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 y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En el caso, promueve la demanda de controversia constitucional en representación del Municipio actor, Carlos José Díaz Corrales, en su carácter de síndico, lo que acredita con la copia certificada de la parte conducente de la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, de tres de enero de dos mil catorce, en que se publicó la relación de ediles que integran el Ayuntamiento del mismo nombre, así como con la copia certificada de la constancia de mayoría expe-

<sup>1</sup> **"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."

da por el Concejo Municipal de Veracruz, dependiente del Instituto Electoral Veracruzano, en la que consta que fue electo para ocupar dicho cargo por el periodo dos mil catorce - dos mil diecisiete.<sup>2</sup>

De acuerdo con el artículo 37, fracción I,<sup>3</sup> de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, corresponde al síndico la representación jurídica del Municipio; por lo que procede reconocer su legitimación para promover el presente medio de control.

Así también, la del propio Municipio actor para instar la vía, al ser uno de los entes mencionados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

TERCERO.—A continuación, se analizará la legitimación de las autoridades demandadas, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de la acción, en tanto dichas partes son las obligadas por ley para satisfacer las pretensiones del actor, en caso de que éstas resulten fundadas.

Conforme a los artículos 10, fracción II<sup>4</sup> y 11, párrafo primero –antes citado–, de la ley reglamentaria, serán demandados en las controversias constitucionales, las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

En el presente caso, son autoridades demandadas los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz.

**1.** En representación del Poder Ejecutivo Local, compareció a juicio Miguel Ángel Yunes Linares, en su carácter de gobernador, lo que acredita con copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Consejo General del Organismo Público Local Electoral el doce de junio de dos mil dieciséis.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Fojas 50, 51 y 167 del expediente.

<sup>3</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."

<sup>4</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>5</sup> Foja 91 del expediente.

De conformidad con el artículo 42 de la Constitución Política del Estado de Veracruz,<sup>6</sup> en el gobernador recae la titularidad del Poder Ejecutivo del Estado, al que se atribuyen la retención de diversos recursos federales y el pago de los intereses correspondientes.

De este modo, debe reconocerse la legitimación pasiva del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, así como de quien comparece en su representación.

2. En representación del Poder Legislativo Local, compareció a juicio María Elisa Manterola Sainz, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso Estatal, lo que acredita con la copia del ejemplar del Periódico Oficial de ocho de noviembre de dos mil dieciséis, en el que consta el acuerdo relativo a la integración de dicho órgano durante el año legislativo comprendido del cinco de noviembre de dos mil dieciséis al cuatro de noviembre de dos mil diecisiete, del que se desprende que fue electa para ocupar tal cargo.<sup>7</sup>

De acuerdo con el artículo 24, fracción I, de la Ley Número 72 Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz,<sup>8</sup> el presidente de la Mesa Directiva cuenta con la representación legal del Congreso, en el que se deposita el Poder Legislativo Estatal, al que se atribuye la aprobación de acuerdos o decretos que autoricen, de cualquier forma, la retención de diversos recursos federales.

El Poder Legislativo Local manifiesta que carece de legitimación pasiva, al no haber ordenado, ni tenido intervención en la retención de recursos federales, puesto que sólo aprueba la forma en que éstos se asignarán, pero no los recibe, ni se encarga de su distribución; lo cual debe desestimarse, ya que, por un lado, la existencia, en su caso, de órdenes de retención está sujeta a su acreditación o no en el juicio y, por otro, no se le atribuye propiamente la retención de tales recursos.

De este modo, debe reconocerse la legitimación pasiva del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, así como de quien comparece en su representación.

---

<sup>6</sup> "**Artículo 42.** El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado: gobernador del Estado."

<sup>7</sup> Fojas 74 a 77 del expediente.

<sup>8</sup> "**Artículo 24.** El presidente de la mesa directiva, fungirá como presidente del Congreso del Estado y tendrá las atribuciones siguientes:

"I. Representar legalmente al Congreso del Estado y delegar dicha función el servidor público que designe, mediante acuerdo escrito."

CUARTO.—Acto continuo, deben precisarse los actos que se tendrán como impugnados en la controversia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>9</sup> y la tesis de jurisprudencia número P/J. 98/2009, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA."<sup>10</sup>

De la lectura integral de la demanda y sus anexos, se desprende que el actor impugna lo que denomina "retenciones" y que no respecto de todos los conceptos que menciona en el apartado IV reclama una retención total, pues, en el apartado VI, puntos 3, 5, 17, 18 y 19, señala que, en relación con los recursos federales para la ejecución de la obra identificada como: "Construcción de la Casa de la Tierra en el Centro de Integración Familiar en la colonia Los Pinos", el Fondo Metropolitano 2012, las participaciones federales por junio de dos mil dieciséis, el impuesto sobre la renta participable por el periodo de enero a julio de dos mil dieciséis y los remanentes de bursatilización derivados del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago F-998, se han hecho pagos parciales.

En cualquier caso, el demandante no precisa que ya se le hubieran ministrado los recursos; mucho menos, indica alguna fecha en que se hubiera

<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."

<sup>10</sup> "El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro digital: 166985)

hecho entrega de éstos en forma posterior a lo previsto en las disposiciones aplicables. Por el contrario, manifiesta que, a la fecha de presentación de la demanda, se encuentran pendientes de ministración e, inclusive, reclama las inminentes retenciones que se generen en lo subsecuente.

De lo anterior, se advierte que lo que en realidad se controvierte es la omisión en la entrega total o parcial de los recursos federales que se refieren, pues se afirma no tener conocimiento de que se hubieran hecho, hasta la fecha de presentación de la demanda, las entregas respectivas.

Así pues, es válido concluir que el Municipio actor efectivamente impugna los acuerdos o decretos para omitir la entrega, así como la omisión en la entrega y el pago de intereses con motivo de la misma, de los siguientes conceptos:

**1.** Diferencia de recursos federales para la ejecución de la obra identificada como: "Construcción de la casa de la tierra en el Centro de Integración Familiar en la colonia Los Pinos", por la cantidad de \$1'849,856.25 (un millón ochocientos cuarenta y nueve mil ochocientos cincuenta y seis pesos 25/100 moneda nacional).

**2.** Recursos federales para la ejecución de la obra identificada como "Rehabilitación Integral y Mantenimiento de las Instalaciones del Zoológico Miguel Ángel de Quevedo ('Viveros')", por la cantidad de \$4'778,920.60 (cuatro millones setecientos setenta y ocho mil novecientos veinte pesos 60/100 moneda nacional).<sup>11</sup>

**3.** Diferencia de recursos federales por concepto de Fondo Metropolitano 2012, por la cantidad de \$4'560,777.76 (cuatro millones quinientos sesenta mil setecientos setenta y siete pesos 76/100 moneda nacional)

**4.** Recursos federales por concepto de Fondo Metropolitano 2013, por la cantidad de \$50'309,053.00 (cincuenta millones trescientos nueve mil cincuenta y tres pesos 00/100 moneda nacional); Fondo Metropolitano 2014, por la cantidad de \$58'059,784.00 (cincuenta y ocho millones cincuenta y nueve mil setecientos ochenta y cuatro pesos 00/100 moneda nacional); Fondo Metropolitano 2015, por la cantidad de \$60'033,817.00 (sesenta millones treinta y tres mil ochocientos diecisiete pesos 00/100 moneda nacional); y Fondo

---

<sup>11</sup> Monto ejecutado en la obra, conforme al contrato DGOYSP-OP-SEMARNAT-2013-102/2013.

Metropolitano 2016, por la cantidad de \$60'033,817.00 (sesenta millones treinta y tres mil ochocientos diecisiete pesos 00/100 moneda nacional).

**5.** Recursos federales derivados de la recaudación de derechos por el uso o goce de la zona federal marítimo terrestre, en los ejercicios fiscales dos mil trece y dos mil quince y el periodo de enero a junio de dos mil dieciséis, por la cantidad de \$456,990.00 (cuatrocientos cincuenta y seis mil novecientos noventa pesos 00/100 moneda nacional).

**6.** Recursos federales por concepto de Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos en Regiones Marítimas, por el ejercicio fiscal dos mil quince, por la cantidad de \$5'460,629.00 (cinco millones cuatrocientos sesenta mil seiscientos veintinueve pesos 00/100 moneda nacional); por el periodo de enero a junio de dos mil dieciséis, por la cantidad de \$2'903,185.49 (dos millones novecientos tres mil ciento ochenta y cinco pesos 49/100 moneda nacional); por julio de dos mil dieciséis, por la cantidad de \$491,808.38 (cuatrocientos noventa y un mil ochocientos ocho pesos 38/100 moneda nacional); por agosto de dos mil dieciséis, por la cantidad de \$463,095.80 (cuatrocientos sesenta y tres mil noventa y cinco pesos 80/100 moneda nacional); y por septiembre de dos mil dieciséis, por la cantidad de \$461,851.28 (cuatrocientos sesenta y un mil ochocientos cincuenta y un pesos 28/100 moneda nacional).

**7.** Recursos federales por concepto de Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, por agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, por la cantidad de \$33'081,616.00 (treinta y tres millones ochenta y un mil seiscientos dieciséis pesos 00/100 moneda nacional).

**8.** Recursos federales por concepto de Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión, por el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, por la cantidad de \$2'500,000.00 (dos millones quinientos mil pesos 00/100 moneda nacional).

**9.** Recursos federales por concepto de Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión A-2016, por la cantidad de \$4'800,000.00 (cuatro millones ochocientos mil pesos 00/100 moneda nacional).

**10.** Recursos federales por concepto de Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos en Regiones Marítimas, por la cantidad acumulada de \$39'115,489.00 (treinta y nueve millones ciento quince mil cuatrocientos ochenta y nueve pesos), que comprende el ejercicio fiscal dos mil quince y el periodo de enero a agosto de dos mil dieciséis.

**11.** Diferencia de recursos federales por concepto de participaciones federales por junio de dos mil dieciséis, por \$10'000,000.00 (diez millones de pesos 00/100 moneda nacional).

**12.** Diferencia de recursos federales por concepto de impuesto sobre la renta participable, por el periodo de enero a julio de dos mil dieciséis, por \$8'907,154.00 (ocho millones novecientos siete mil ciento cincuenta y cuatro pesos 00/100 moneda nacional).

**13.** Diferencia de recursos federales por concepto de remanentes de bur-satilización derivados del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago F-998, por \$35'692,025.91 (treinta y cinco millones seiscientos noventa y dos mil veinticinco pesos 91/100 moneda nacional).

Sin que deba tenerse como impugnado lo que de forma general se identifica como "las inminentes retenciones, a partir de la resolución del presente asunto, de las Participaciones, Aportaciones y Fondos Específicos Federales", ni lo que de manera específica se controvierte como la omisión en la entrega de "los meses posteriores" a junio de dos mil dieciséis, por concepto de recursos federales derivados de la recaudación de derechos por el uso o goce de la zona federal marítimo terrestre, así como de "los meses subsecuentes" a agosto del mismo año, por concepto de Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, en Regiones Marítimas; conforme a la tesis de jurisprudencia P./J. 64/2009, de rubro: "CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS."<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> "Si se tiene en cuenta que conforme al artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones VI y VII, en el escrito de demanda deberá señalarse la norma general o acto cuya invalidez se pretende así como, en su caso, el medio oficial en que se publicó y los conceptos de invalidez, es indudable que ante una manifestación imprecisa o genérica en el sentido de que se impugnan 'todos los demás actos o normas relacionados con la litis de la controversia', la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente. Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia P./J. 135/2005, de rubro: 'CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.', en la que este Tribunal en Pleno sostuvo que para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1461, registro digital: 166990)

Ahora bien, respecto de los acuerdos o decretos para omitir la entrega de estos recursos, debe sobreseerse en la controversia, con fundamento en el artículo 20, fracción III,<sup>13</sup> de la ley reglamentaria, puesto que en autos no obra constancia que demuestre su existencia; resultando fundado, de esta forma, el motivo de sobreseimiento hecho valer por el Poder Legislativo del Estado de Veracruz.

Por tanto, sólo será materia de análisis en esta controversia la omisión en la entrega y el pago de intereses con motivo de la misma, respecto de los recursos federales a que se ha hecho mención.

QUINTO.—Dados los actos precisados en el considerando previo, cabe señalar que, respecto de las controversias constitucionales en las que se impugnan actos de naturaleza negativa —es decir, aquellos que implican un no hacer—, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido diversas directrices para proceder a su estudio:

#### **a) Posibilidad de impugnar en controversia constitucional actos de naturaleza positiva y negativa**

Al resolver la controversia constitucional 3/97,<sup>14</sup> se destacó que, conforme a los artículos 105, fracción I, de la Constitución Federal y 10 y 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del propio precepto constitucional, corresponde a la Suprema Corte conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que enuncian los artículos 105, fracción I, de la Constitución y 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin hacer distinción sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que, al referirse dichos numerales, en forma genérica, a "actos", debe entenderse que éstos pueden ser, atendiendo a su naturaleza, tanto positivos —implican un hacer— como negativos —implican un no hacer u omisión—.

Lo anterior se reflejó en la tesis de jurisprudencia número P/J. 82/99, cuyos rubro y texto se transcriben a continuación:

<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> En sesión de dieciocho de mayo de mil novecientos noventa y nueve, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Maya-goitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Góngora Pimentel.

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE IMPUGNAR EN ESTA VÍA LAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS A QUE SE REFIERE LA LEY REGLAMENTARIA RESPECTIVA, SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS POSITIVOS, NEGATIVOS Y OMISSIONES.—De la lectura de los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 y 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del citado precepto constitucional, se advierte que corresponde conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y en el artículo 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que al referirse dichos dispositivos en forma genérica a 'actos', debe entenderse que éstos pueden ser positivos, negativos y omisiones."<sup>15</sup>

### **b) Verificación de la existencia de la obligación de hacer**

Asimismo, se estableció que, tratándose de la impugnación de actos de naturaleza negativa, dado que se combate una omisión total o absoluta en el cumplimiento de un hacer, debe verificarse, primero, que existe la obligación por parte de la demandada de llevar a cabo lo que la actora asevera que no se realizó —verbigracia, la entrega de las participaciones federales que corresponden a un Municipio—.

### **c) Regla general de plazo para impugnación de actos de naturaleza negativa**

En este punto, debe precisarse que, en la ejecutoria que resolvió la diversa controversia constitucional 10/2001,<sup>16</sup> se determinó que los actos de naturaleza negativa tienen carácter continuo, pues, al implicar un no hacer de la autoridad, generan una situación permanente que no se subsana mientras no se realice la obligación de hacer, la cual se reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva; de donde se concluyó que, como regla general, dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para su impugnación también

<sup>15</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, página 568, registro digital: 193445.

<sup>16</sup> En sesión de veintidós de abril de dos mil tres, por unanimidad de diez votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Maya-goitia, Román Palacios, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Azuela Güitrón.

se actualiza día a día, permitiendo entonces que la demanda pueda presentarse en cualquier momento, mientras tal omisión persista.

La regla general de que se trata se ve reflejada en la tesis de jurisprudencia número P/J. 43/2003, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.—El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista."<sup>17</sup>

Cabe destacar que, para que se actualice la aplicación de la referida regla general, se requiere la existencia de una falta absoluta de actuación de la demandada y no del solo incumplimiento parcial o la mera infracción de alguna disposición legal, por ejemplo, la emisión de un oficio –acto positivo– que no cumpla con todos los requisitos previstos en las disposiciones relativas.

Es aplicable la tesis de jurisprudencia número P/J. 66/2009, del tenor literal siguiente:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA 'OMISIÓN' IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P/J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', sostuvo que cuando en una controversia constitucional se reclamen omisiones, el plazo para promover la demanda es indefinido en tanto prevalezca la inactividad cuestionada. Sin embargo, para que dicha norma de excepción creada por la jurisprudencia

<sup>17</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, registro digital: 183581.

cobre aplicación, es menester que precisamente esa inactividad sea el motivo de la impugnación, de tal forma que la pretensión del actor sea que se llene un vacío legal o se materialice una obligación derivada de la ley, de manera que la sentencia que en su momento se dicte declare que la omisión de la demandada es contraria a las normas jurídicas aplicables, ante la evidencia de que no actuó como debía hacerlo; en la inteligencia de que no basta el incumplimiento de una norma general para que se actualice una omisión impugnabile en esos términos, pues para ello es necesario que con ese proceder se produzca un vacío legal o bien la falta absoluta de actuación de la autoridad, ya que de otra forma cualquier infracción a la ley implicaría la omisión y, por tanto, dejar de hacer debidamente lo ordenado bastaría para que el actor pudiera reclamarla sin sujetarse a un plazo, lo cual no puede ser aceptable, por lo que en este supuesto deben regir las reglas previstas en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional."<sup>18</sup>

Otro ejemplo de un caso que no constituye una omisión o acto negativo, sino el incumplimiento de una disposición legal relacionada con un acto de carácter positivo, es la falta de entrega del accesorio correspondiente –intereses– cuando se ministran extemporáneamente participaciones federales a los Municipios de una entidad federativa.

Efectivamente, en la controversia 20/2005,<sup>19</sup> el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que, entre los actos impugnados, se encontraba "la omisión del pago de los intereses que supuestamente se generaron con motivo del retraso de la entrega de las participaciones federales"; sin embargo, advirtió que, aun cuando el actor señalaba que se trataba de un acto negativo, en realidad se estaba ante un acto concreto, consistente en "las entregas retrasadas por parte de los demandados de las participaciones federales que corresponden al Municipio ..., esto es, desde el mes de enero del año dos mil hasta la fecha de presentación de la demanda (siete de marzo de dos mil cinco)".

Se arribó a esa conclusión, en virtud de que, en términos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y

<sup>18</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1502, registro digital: 166988.

<sup>19</sup> Resuelta en sesión de dieciocho de octubre de dos mil siete, por mayoría de ocho votos –respecto del resolutivo primero, que sobreeseyó en relación con la petición de pago de intereses con motivo de entregas de participaciones federales que no se impugnaron en el plazo de treinta días siguientes a aquel en que se realizaron– de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossio Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Silva Meza y Azuela Güitrón, la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas votó en contra.

II del Artículo 105 Constitucional, tratándose de actos concretos –actos de naturaleza positiva, esto es, que implican un hacer– la demanda debe ser presentada dentro de los treinta días siguientes al en que se haya tenido conocimiento del acto o los actos impugnados o su ejecución.

En este sentido, toda vez que, en la demanda, se señalaron las fechas en que se hicieron las ministraciones correspondientes –monto principal–, las cuales generaron el derecho al pago de los intereses respectivos –monto accesorio–, derivado de su entrega extemporánea; a partir de esa manifestación expresa de conocimiento del actor, se sobreseyó en relación con la solicitud de pago de intereses, derivado de entregas de participaciones federales que no se impugnaron dentro de los treinta días siguientes a aquél en que éstas se realizaron.

De esta forma, se advierte que, en caso de que se impugnen actos de naturaleza negativa, para que proceda el sobreseimiento por inexistencia, es necesario haber cumplido con la obligación respectiva y, además, que se encuentre demostrado en autos que el actor tuvo conocimiento de ello.

Luego, sólo si el demandado demuestra que llevó a cabo el acto cuya omisión se le imputa y que tal circunstancia fue del conocimiento del actor antes de la presentación de la demanda, entonces resultará inexistente el acto negativo impugnado y procederá sobreseer en el juicio por ese motivo.

De lo anterior, puede concluirse válidamente que, en caso de que se solicite el pago de intereses con motivo de una entrega retrasada de participaciones federales, el plazo de treinta días para presentar la demanda se computa a partir del conocimiento que tenga el Municipio respectivo de la fecha en que se llevó a cabo dicha entrega.

Por tanto, la falta de pago de intereses, en el caso descrito, no puede considerarse una mera omisión o acto de naturaleza negativa contra el cual pueda presentarse en cualquier momento la demanda, pues no se trata de una abstención absoluta, dado que se encuentra estrechamente relacionado con el acto positivo consistente en la entrega de la participación federal, es decir, se trata de un accesorio vinculado con el pago del principal.

Apoya las consideraciones precedentes –por identidad de razón– la tesis de jurisprudencia número P/J. 113/2010, que se transcribe a continuación:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CON-

TROVIRTIÓ OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE.— Si bien es cierto que como lo estableció el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial P/J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', cuando se trate de omisiones, la oportunidad para impugnarlas a través de la controversia constitucional se actualiza día a día, mientras aquéllas subsistan, también lo es que tal criterio no es aplicable cuando se impugnan las consecuencias directas de un acto positivo que no se controvertió oportunamente, como es la falta de remisión al Congreso del Estado de Jalisco del dictamen técnico y del expediente de un Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia local tres meses antes de que concluyera su nombramiento para determinar lo relativo a su ratificación, a la que por ser una consecuencia necesaria del acuerdo del Supremo Tribunal de Justicia del Estado en el que determinó que el indicado juzgador es inamovible por haber sido ratificado con anterioridad, no se le puede atribuir el carácter de omisión para los efectos de la controversia, por lo que el plazo para controvertir la aludida falta de remisión es el mismo que rige para la impugnación del acuerdo del que deriva, sin que sea válido sujetarlo a la regla prevista en la jurisprudencia mencionada.<sup>20</sup>

#### **d) Carga probatoria respecto de la existencia del acto de naturaleza negativa**

Por otra parte, retomando lo resuelto en la referida controversia constitucional 3/97, una vez verificada la existencia de la obligación de hacer, corresponderá entonces a la demandada la carga procesal de acreditar que no existen esas omisiones, es decir, que cumplió con la obligación respectiva.

En caso de que la demandada aporte elementos de convicción que demuestren que sí realizó el acto, cuya omisión se le imputa, se revierte la carga probatoria y será la actora la que deberá desvirtuar tales pruebas.

Estas consideraciones se recogen en la tesis de jurisprudencia P/J. 81/99, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE RECLAMAN OMISIONES, CORRESPONDE A LA PARTE ACTORA DESVIRTUAR LAS PRUEBAS CON LAS QUE LA DEMANDADA DEMOSTRÓ SU INEXISTENCIA.— Si bien es cierto

<sup>20</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2716, registro digital: 163194.

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>21</sup>

### e) Posibilidad de ampliar demanda

La carga probatoria de la demandada para acreditar que no existen las omisiones que se le imputan genera la posibilidad de que, en la contestación, se den a conocer al actor aspectos novedosos, por lo que, a partir de que tenga conocimiento de éstos, podrá ampliar su demanda, en términos del artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, con el fin de desvirtuar los elementos de convicción exhibidos y/o hacer valer lo que a su interés convenga.

Al respecto, es aplicable la tesis de jurisprudencia número P/J. 139/2000, del tenor literal siguiente:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. HECHO NUEVO Y HECHO SUPERVENIENTE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.—De conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la ampliación de la demanda de controversia constitucional constituye un derecho procesal, del cual la parte actora puede hacer uso cuando se actualice cualquiera de las siguientes dos hipótesis, a saber: la primera, dentro del plazo de quince días siguientes a la presentación de la contestación de la demanda, si en ésta apareciere un hecho nuevo; y, la segunda, hasta antes de la fecha del cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente. Ahora bien, para determinar la oportunidad en que debe hacerse valer la referida ampliación, debe tomarse en consideración la distinción entre el hecho nuevo y el superveniente, pues mientras el primero es aquel respecto del cual la parte actora tiene conocimiento de su existencia con motivo de la contestación de la demanda, con independencia del momento en que nace, el hecho superveniente es aquel que se genera o acontece con posterioridad a la presentación de la demanda de controversia constitucional, pero antes del cierre de instrucción. De ahí que tratándose de hechos nuevos deba determinarse cuándo tuvo conocimiento de ellos la parte actora, en tanto que si se trata de hechos supervenientes deba definirse cuándo tuvieron lugar."<sup>22</sup>

<sup>21</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, página 567, registro digital: 193446.

<sup>22</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, diciembre de 2000, página 994, registro digital: 190693.

En este punto, debe destacarse que el aspecto de los hechos nuevos que permite al actor ampliar la demanda lo es el conocimiento que se adquiere de los mismos, mas no la fecha en que nacieron o se generaron.

En efecto, para que el acto que pretende impugnarse pueda considerarse como un hecho nuevo, la parte actora debió haber tenido conocimiento de éste al momento de la contestación de la demanda, como deriva de lo dispuesto por el artículo 27 de la ley reglamentaria de la materia, que establece que podrá ampliarse la demanda dentro de los quince días siguientes a la contestación si en ésta apareciere un hecho nuevo.

En este orden de ideas, el derecho a ampliar la demanda tiene especial relevancia cuando se impugnan actos de naturaleza negativa, dada la distribución de cargas probatorias a que se hizo referencia en párrafos precedentes.

Así es, si bien corresponde a la demandada acreditar que no existen las omisiones impugnadas, cuando ofrece elementos de prueba para demostrar que sí cumplió con la obligación respectiva, entonces se revierte la carga probatoria y será la actora la que deberá desvirtuar tales probanzas, así como hacer valer lo que a su derecho convenga respecto de éstas; lo cual podrá llevar a cabo, precisamente, a través de la ampliación de demanda, por tratarse del momento oportuno para ello y, de no hacerlo así, incumplirá con la referida carga procesal.

Tal incumplimiento podría traer diversas consecuencias según el caso específico: desde la inexistencia del acto –negativo– impugnado hasta el reconocimiento de validez de los hechos de los que se tuvo conocimiento con la contestación, dada su falta de impugnación.

SEXTO.—Ahora se estudiará si la controversia constitucional fue promovida oportunamente.

Al efecto, debe estarse a lo dispuesto por el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>23</sup> del que se desprende que el plazo para la presentación de la demanda, tratándose de actos, es de treinta días contados

<sup>23</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."

a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación del acto, conforme a la ley que lo rige; al en que se haya tenido conocimiento de éste por el actor; o al en que este último se ostente sabedor del mismo; sin embargo, respecto de actos de naturaleza negativa, la ley reglamentaria de la materia no establece plazo para promover la demanda de controversia constitucional.

Estos actos, por su naturaleza, son aquellos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no se actúe. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad, dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

Esta peculiaridad que conllevan las omisiones conduce a que, en la generalidad de los casos y dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para su impugnación también se actualice día a día, permitiendo, en cada una de esas actualizaciones, la impugnación de la constitucionalidad de dicho no actuar de la autoridad.

En consecuencia, debe concluirse que, tratándose de omisiones, generalmente, la oportunidad para su impugnación se actualiza de momento a momento mientras tales omisiones subsistan; sin embargo, esta regla general puede encontrar excepciones, dependiendo de las particularidades del acto cuya invalidez se demande.

En el caso, si bien se impugna la abstención total del Ejecutivo Estatal demandado de cumplir con una obligación legal –un no hacer absoluto–, de autos se advierte que, en algunos casos, sí se hicieron pagos.

Respecto de la diferencia de recursos federales para la ejecución de la obra identificada como "Construcción de la Casa de la Tierra en el Centro de Integración Familiar en la colonia Los Pinos", de las constancias que obran en el expediente se desprende lo siguiente:

A través del contrato DGOYSP-OP-FORTAMUN-DF-SEMARNAT-001/10, de veintiuno de mayo de dos mil diez, para la "Construcción de 'La Casa de la Tierra' en el Centro de Integración Familiar La Pinera en la colonia Los Pinos", adjudicado a *Climate Institute*, el actor acredita que el monto total para la ejecución de esta obra sería de \$7'365,000.00 (siete millones trescientos sesenta y cinco mil pesos 00/100), con cargo al "Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del

Distrito Federal (FORTAMUN-DF) y Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)" del Municipio de Veracruz.<sup>24</sup>

Del mismo modo, mediante el oficio DE/2876/12/210, de catorce de diciembre de dos mil diez; el recibo con número de folio F1298539; y el estado de movimientos de la cuenta bancaria al trece de diciembre de dos mil diez; el actor acredita haber recibido un depósito de la Secretaría de Finanzas y Planeación Estatal por la cantidad de \$3'090,300.00 (tres millones noventa mil trescientos pesos 00/100 moneda nacional).<sup>25</sup> Así también, mediante el oficio TMV/1441/2013, de veintiséis de noviembre de dos mil trece; los recibos con número de folio C1243410 y C1243112; los estados de movimientos de la cuenta bancaria al quince y veinticinco de noviembre de dos mil trece; y la relación de ingresos en el mes y año señalados; el actor acredita haber recibido dos depósitos, cada uno por la cantidad de \$100,000.00 (cien mil pesos 00/100 moneda nacional).<sup>26</sup>

Aun cuando no existe prueba de lo afirmado por el actor, en el sentido de que, del monto total asignado para la ejecución de la obra, correspondía a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales la cantidad de \$5'140,156.25 (cinco millones ciento cuarenta mil ciento cincuenta y seis pesos 25/100 moneda nacional);<sup>27</sup> la omisión en la entrega total de estos recursos debió combatirse, en todo caso, dentro de los treinta días hábiles siguientes a aquéllos en que se hicieron los pagos parciales, los cuales tuvieron lugar en dos mil diez y dos mil trece; por lo que si la demanda se presentó hasta el treinta de noviembre de dos mil dieciséis, es evidente la extemporaneidad en su impugnación y procede sobreseer en relación con este acto, conforme a los artículos 19, fracción VII y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

En lo referente a la diferencia de recursos federales por concepto de Fondo Metropolitano 2012, de las constancias que obran en el expediente se desprende lo siguiente:

<sup>24</sup> Fojas 11 a 25 del cuaderno de pruebas.

<sup>25</sup> Fojas 26 a 28 del cuaderno de pruebas.

<sup>26</sup> Fojas 29 a 38 del cuaderno de pruebas.

<sup>27</sup> Presuntamente, conforme al convenio de coordinación que celebraron la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Gobierno del Estado el treinta y uno de marzo de dos mil diez, para el cumplimiento de los proyectos incluidos en el anexo 34 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010 y el convenio de colaboración que celebraron la Secretaría de Desarrollo Social y Medio Ambiente Local y el Ayuntamiento el veintinueve de abril siguiente, para la ejecución del proyecto "Centro de Observación Climático (Casa de La Tierra)" –derivado de lo señalado en los antecedentes del contrato DGOYSP-OP-FORTAMUN-DF-SEMARNAT-001/10–.

En sesión ordinaria del Comité Técnico del Fideicomiso Público de Administración e Inversión del Fondo Metropolitano Veracruzano, de treinta y uno de agosto de dos mil doce, se aprobó la cartera de proyectos para la zona metropolitana, asignándose al Municipio de Veracruz un monto de \$24'560,777.76 (veinticuatro millones quinientos sesenta mil setecientos setenta y siete pesos 76/100 moneda nacional). En sesión extraordinaria de Cabildo de seis de junio de dos mil trece, se autorizó a la presidenta municipal y al síndico a celebrar convenio de coordinación con el Gobierno Estatal para la aplicación, ejercicio, control y rendición de cuentas de los recursos federales provenientes del referido Fondo, así como remitir dicho convenio para su autorización al Congreso Local. Mediante oficio número TMV/0907/2013, recibido en las oficinas del Gobierno del Estado el veintiséis de julio de dos mil trece, el tesorero municipal comunicó los datos de la cuenta bancaria aperturada para el manejo de los recursos del Fondo, a la que se hizo una transferencia por \$20'000,000.00 (veinte millones de pesos 00/100 moneda nacional) el cinco de septiembre de dos mil trece, expidiéndose el recibo correspondiente.<sup>28</sup>

No obstante, la omisión en la entrega total de tales recursos debió combatirse dentro de los treinta días hábiles siguientes a aquél en que se hizo el pago parcial (septiembre de dos mil trece); por lo que si la demanda se presentó hasta el treinta de noviembre de dos mil dieciséis, es evidente la extemporaneidad en su impugnación y procede sobreseer en relación con este acto, conforme a los artículos 19, fracción VII y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

Así también, respecto de la diferencia de recursos federales por concepto de participaciones federales por junio de dos mil dieciséis, de las constancias que obran en el expediente se desprende lo siguiente:

A través del oficio número SSE/1024/2016, de siete de julio de dos mil dieciséis, en el que el Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado informó al presidente municipal la cantidad que corresponde al Municipio de Veracruz por concepto de participaciones federales del mes de junio de dos mil dieciséis –que incluyen ajuste definitivo dos mil quince, pendiente de aplicar, y primer ajuste cuatrimestral dos mil dieciséis–, así como del estado de cuenta correspondiente al mes de julio siguiente,<sup>29</sup> el actor acredita que le fue transferido un monto menor en \$10'000,000.00 (diez millones de pesos 00/100 moneda nacional) al que le fue asignado.

<sup>28</sup> Fojas 131, 135 a 142 y 165 a 175 del cuaderno de pruebas.

<sup>29</sup> Fojas 348 a 350 del cuaderno de pruebas.

No obstante, la omisión en la entrega total de dichos recursos debió combatirse dentro de los treinta días hábiles siguientes a aquél en que se hizo el pago parcial, lo cual tuvo lugar en el mes de julio; por lo que si la demanda se presentó hasta el treinta de noviembre, es evidente la extemporaneidad en su impugnación y procede sobreseer en relación con este acto, conforme a los artículos 19, fracción VII y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

Además, en torno a la diferencia de recursos federales por concepto de impuesto sobre la renta participable, por el periodo de enero a julio de dos mil dieciséis, de las constancias que obran en el expediente se desprende lo siguiente:

La diferencia que se reclama por \$8'907,154.00 (ocho millones novecientos siete mil ciento cincuenta y cuatro pesos 00/100 moneda nacional) corresponde a la suma de \$43,513.00 (cuarenta y tres mil quinientos trece pesos 00/100 moneda nacional) que, según se afirma, quedó pendiente de entrega en la sexta emisión de dos mil dieciséis, en la que se pretendió pagar el impuesto sobre la renta validado en esta emisión y el validado –y hasta entonces adeudado– en la tercera emisión y \$8'863,641.00 (ocho millones ochocientos sesenta y tres mil seiscientos cuarenta y un pesos 00/100 moneda nacional), que se validaron en la octava emisión, pero, se dice, no se pagaron.

Ahora bien, el actor ofrece como prueba los resultados de los procesos de validación del impuesto sobre la renta correspondientes a la tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima y octava emisiones; los oficios en los que el subsecretario de egresos de la Secretaría de Finanzas y Planeación Estatal informó al presidente municipal las cantidades que se asignarían al Municipio de Veracruz por concepto de participaciones federales por los meses de julio (incluido el impuesto sobre la renta participable validado en la cuarta emisión), agosto (incluido el impuesto sobre la renta participable validado en la quinta emisión), septiembre (incluido el impuesto sobre la renta participable validado en la sexta emisión y la mayor parte del validado en la tercera emisión) y octubre (incluido el impuesto sobre la renta participable validado en la séptima emisión); y los estados de cuenta en los que consta su pago.<sup>30</sup>

De las referidas documentales se advierte que el impuesto sobre la renta participable validado en la cuarta emisión por \$11'951,017.00 (once millones novecientos cincuenta y un mil diecisiete pesos 00/100 moneda nacio-

<sup>30</sup> Fojas 369 a 378 y 492 a 513 del expediente.

nal) fue transferido el diecinueve de agosto de dos mil dieciséis; el impuesto sobre la renta participable validado en la quinta emisión por \$6'660,000.00 (seis millones seiscientos sesenta mil pesos 00/100 moneda nacional) fue transferido el veintiuno de septiembre de dos mil dieciséis; y el impuesto sobre la renta participable validado en la séptima emisión por \$748,957.00 (setecientos cuarenta y ocho mil novecientos cincuenta y siete pesos 00/100 moneda nacional) fue transferido el dieciocho de noviembre de dos mil dieciséis.

Por su parte, el impuesto sobre la renta participable validado en la sexta emisión por \$4'540,670.00 (cuatro millones quinientos cuarenta mil seiscientos setenta pesos 00/100 moneda nacional) fue transferido el dieciocho de octubre de dos mil dieciséis, junto con lo que, se presume, corresponde al impuesto sobre la renta participable validado en la tercera emisión por \$6'123,247.00 (seis millones ciento veintitrés mil doscientos cuarenta y siete pesos 00/100 moneda nacional), pues la transferencia se hizo por un importe de \$10'620,404.00 (diez millones seiscientos veinte mil cuatrocientos cuatro pesos 00/100 moneda nacional), que se aproxima a la suma de dichas cantidades;<sup>31</sup> sin embargo, en todo caso, como afirma el actor, la entrega fue incompleta, pues faltaron por pagar \$43,513.00 (cuarenta y tres mil quinientos trece pesos 00/100 moneda nacional).

La omisión en la entrega total de estos recursos debió combatirse dentro de los treinta días hábiles siguientes a aquél en que se hizo el pago parcial, lo cual tuvo lugar, como se ha señalado, el dieciocho de octubre de dos mil dieciséis. Luego, el plazo transcurrió del diecinueve de octubre al cinco de diciembre de dicho año; descontando los días veintidós, veintitrés, veintinueve, treinta y treinta y uno de octubre, uno, dos, cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiuno, veintiséis y veintisiete de noviembre, tres y cuatro de diciembre, por ser inhábiles, de conformidad con el artículo 2 de la ley reglamentaria, en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el punto primero, incisos a), b), c) –vinculado con el artículo 74, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo– y n), del Acuerdo General 18/2013. Por tanto, si la demanda se presentó el treinta de noviembre de dos mil dieciséis, resulta oportuna la impugnación de la primera cantidad que se reclama como pendiente de pago por este concepto.

Por otro lado, no obra en autos constancia que acredite que el impuesto sobre la renta participable validado en la octava emisión por \$8'863,641.00

<sup>31</sup> \$10'663,917.00 (diez millones seiscientos sesenta y tres mil novecientos diecisiete pesos 00/100 moneda nacional).

(ocho millones ochocientos sesenta y tres mil seiscientos cuarenta y un pesos 00/100 moneda nacional) haya sido transferido al Municipio actor; resultando oportuna, en este sentido, la impugnación de la segunda cantidad que se reclama como pendiente de pago por este concepto, al ser aplicable la regla general para impugnar actos de naturaleza negativa u omisiones, consistente en que la oportunidad para promover este medio de control constitucional se actualiza de momento a momento mientras la omisión subsista.

Adicionalmente, por lo que hace a los recursos federales por concepto de Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión, por el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, por la cantidad de \$2'500,000.00 (dos millones quinientos mil pesos 00/100 moneda nacional) y de Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión A-2016, por la cantidad de \$4'800,000.00 (cuatro millones ochocientos mil pesos 00/100 moneda nacional); de las constancias que obran en autos se desprende que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, en el oficio TES/4395/2018, informó sobre un pago parcial, por concepto del primer Fondo, por la cantidad de \$750,000.00 (setecientos cincuenta mil pesos 00/100 moneda nacional), que tuvo lugar el veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis, así como sobre un pago parcial, por concepto del segundo Fondo, por la cantidad de \$1'440,000.00 (un millón cuatrocientos cuarenta mil pesos 00/100 moneda nacional), que tuvo lugar el veinte de diciembre de dos mil dieciséis.

Al respecto, dado que los pagos en cuestión fueron posteriores a la fecha de presentación de la demanda (treinta de noviembre de dos mil dieciséis), debe concluirse que la impugnación de la omisión en su entrega oportuna se hizo en tiempo.

En cuanto a la omisión en la entrega de los recursos federales por concepto de Fondo Metropolitano 2013 y 2016; los recursos federales derivados de la recaudación de derechos por el uso o goce de la zona federal marítimo terrestre, por el mes de diciembre del ejercicio fiscal dos mil quince y el periodo de enero a julio del ejercicio fiscal dos mil dieciséis; así como la diferencia de recursos federales por concepto de remanentes de bursatilización derivados del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago F-998; no se hará el cómputo de la oportunidad en su impugnación, pues, como se explicará más adelante, se actualizan diversas causas de improcedencia respecto de éstos.

En lo relativo a los recursos federales por concepto de Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos en Regiones Marítimas, por el ejercicio fiscal dos mil quince, el periodo de enero a junio y los meses de julio, agosto y septiembre de dos mil dieciséis; de las constan-

cias que obran en autos se desprende que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, en el oficio TES/4395/2018, aun cuando manifestó que corresponden al ejercicio fiscal dos mil quince y a los meses de julio, agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, reconoció, de forma expresa, que están pendientes de pago las cantidades relativas, al igual que lo hizo respecto de los recursos federales por concepto de Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, por agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis y de Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos en Regiones Marítimas, por la cantidad acumulada que se reclama por el ejercicio fiscal dos mil quince y el periodo de enero a agosto de dos mil dieciséis.

Lo mismo sucede con los recursos federales para la ejecución de la obra identificada como "Rehabilitación Integral y Mantenimiento de las Instalaciones del Zoológico Miguel Ángel de Quevedo ("Viveros")"; los recursos federales por concepto de Fondo Metropolitano 2014 y 2015; y los recursos federales derivados de la recaudación de derechos por el uso o goce de la zona federal marítimo terrestre, por los meses de febrero y mayo (recaudación de marzo y abril) y el periodo de junio a diciembre del ejercicio fiscal dos mil trece, así como el periodo de julio a noviembre del ejercicio fiscal dos mil quince; cuyo adeudo también fue reconocido.<sup>32</sup>

Por tanto, respecto de tales recursos, debe concluirse que la demanda se presentó en tiempo, al resultar aplicable la regla general para impugnar actos de naturaleza negativa u omisiones, a la que se hizo referencia anteriormente.

Finalmente, por lo que hace al pago de los intereses generados como consecuencia de la omisión en la entrega de recursos, al tratarse de un accesorio de los montos principales, sigue la suerte de éstos; por tanto, se estima oportuna su impugnación y se reserva, en todo caso, la procedencia de su pago al fondo del asunto.

En tales condiciones, se declara parcialmente fundada la causa de improcedencia aducida por el Poder Ejecutivo Local, en cuanto a la extempora-

---

<sup>32</sup> En todo caso, la discrepancia entre las cantidades que se reclaman particularmente por concepto de recursos federales para la ejecución de la obra identificada como "Rehabilitación Integral y Mantenimiento de las Instalaciones del Zoológico Miguel Ángel de Quevedo ("Viveros")" y de Fondo Metropolitano 2015 y las que se reconocen como pendientes de pago será materia del estudio de fondo.

neidad en la impugnación de los actos que se tuvieron como efectivamente combatidos.

SÉPTIMO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que, respecto de la omisión en la entrega de los recursos federales por concepto de Fondo Metropolitano 2013, por la cantidad de \$50'309,053.00 (cincuenta millones trescientos nueve mil cincuenta y tres pesos 00/100 moneda nacional) y Fondo Metropolitano 2016, por la cantidad de \$60'033,817.00 (sesenta millones treinta y tres mil ochocientos diecisiete pesos 00/100 moneda nacional); no se demuestra obligación alguna de pago a favor del Municipio actor.

En efecto, aunque, en el artículo 38 y el anexo 19, Ramo 23, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013 y en el artículo 12 y el anexo 20, Ramo 23, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016, se asignaron recursos de este Fondo a la zona metropolitana de Veracruz<sup>33</sup> —a la que pertenece el actor, de acuerdo con la "Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010", publicada por la Secretaría de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía—; no obra en autos alguna documental de la que se advierta que al Municipio demandante le haya sido aprobada la realización de estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, relacionados directamente con o como resultado de la planeación del desarrollo regional, metropolitano y urbano, los programas de ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio y los programas para la movilidad no motorizada; ni que haya cumplido con los requisitos para la disposición y aplicación de los recursos autorizados para tal objeto, conforme a las Reglas de Operación del propio Fondo, emitidas cada año por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; ni que se le hayan asignado los montos que reclama, los cuales corresponden a la totalidad de los recursos presupuestados en los ejercicios fiscales mencionados para la zona metropolitana de la que forma parte.

Sin que sea óbice a lo anterior que, en el Informe de Gobierno del Titular del Poder Ejecutivo del Estado, correspondiente al periodo dos mil doce - dos mil trece,<sup>34</sup> se haya indicado que el monto autorizado a la zona metropolitana de Veracruz en el ejercicio fiscal dos mil trece se ejecutaría en cuatro obras en el Municipio actor, a fin de atender las necesidades de infraestructura para

<sup>33</sup> Integrada por los Municipios de Alvarado, Boca del Río, Jamapa, Medellín y Veracruz.

<sup>34</sup> Fojas 183 y 184 del cuaderno de pruebas.

la realización de los Juegos Centroamericanos y del Caribe 2014; pues ello no es prueba suficiente para acreditar que los referidos recursos le hayan sido efectivamente asignados y que haya cumplido con lo que se requiere para hacerlos exigibles. Tampoco lo manifestado por el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, en el oficio TES/4395/2018, en el sentido de que los recursos de dos mil trece "no fueron radicados al Municipio durante el ejercicio fiscal correspondiente" y "no se encuentran en la cuenta bancaria específica" y los de dos mil dieciséis "no fueron radicados", dado que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no ministró recursos al Gobierno del Estado de Veracruz en este ejercicio fiscal; pues, en todo caso, la entrega de estos recursos se encontraba sujeta a determinados requisitos, cuyo cumplimiento no se acredita.

En este orden de ideas, al no demostrarse la existencia de una obligación de pago a favor del Municipio actor, debe sobreseerse en la controversia constitucional respecto de la omisión en la entrega de los recursos federales por concepto de Fondo Metropolitano 2013 y 2016, con fundamento en el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia.

OCTAVO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que, respecto de la omisión en la entrega de los recursos federales derivados de la recaudación de derechos por el uso o goce de la zona federal marítimo terrestre, por el mes de diciembre del ejercicio fiscal dos mil quince y el periodo de enero a julio del ejercicio fiscal dos mil dieciséis; no se encuentra demostrada obligación alguna de pago a favor del Municipio actor.

De acuerdo con el artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal, el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas que se hubieran adherido al Sistema Nacional pueden celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán, entre otras, funciones de recaudación, fiscalización y administración, las cuales serán ejercidas por las autoridades fiscales de las entidades o sus Municipios cuando así se pacte expresamente. En los convenios, se determinarán las percepciones que recibirán las entidades o Municipios por las actividades de administración fiscal que realicen.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> "Artículo 13. El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las entidades que se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las entidades o de los Municipios cuando así se pacte expresamente.

Con fundamento en el citado precepto, el Estado de Veracruz ha celebrado convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En lo que al caso interesa, deben destacarse los convenios publicados en el Diario Oficial de la Federación el once de febrero de dos mil nueve y el tres de agosto de dos mil quince, vigentes en los ejercicios fiscales dos mil trece y dos mil quince, así como en el periodo de enero a junio de dos mil dieciséis, reclamados por el actor, cuya cláusula segunda prevé la coordinación en el ejercicio de facultades relacionadas con derechos federales establecidos en la Ley Federal de Derechos, en los términos de los anexos a dichos convenios.

Particularmente, debe atenderse al anexo número 1 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Gobierno Estatal y el Ayuntamiento del Municipio de Veracruz, vigente desde el cuatro de marzo de mil novecientos noventa y ocho, relativo a las funciones operativas de administración de los derechos por el uso o goce de la zona federal marítimo terrestre, conforme a los artículos 232 a 235 de la Ley Federal de Derechos.

En la cláusula primera de este anexo, la Secretaría y el Estado convienen en coordinarse para que éste, por conducto del Municipio, asuma las referidas funciones y, en la cláusula segunda, para que, en los mismos términos, ejerza las funciones operativas de recaudación, comprobación, determinación y cobro. En la cláusula sexta, se prevén los porcentajes que el Estado y el Municipio percibirán como incentivo por la administración que realicen: diez por ciento para el Estado de lo recaudado en el Municipio por derechos y recargos; ochenta por ciento para el Municipio de lo recaudado en su territorio por estos conceptos; y el diez por ciento restante para la Secretaría. El Municipio también recibirá el ochenta por ciento de los gastos de ejecución, así como el cien por ciento de las multas que imponga y de la indemnización por cheques entregados; el veinte por ciento restante corresponderá a la Secretaría. En cualquier caso, la percepción de estos porcentajes está condicionada a

---

"En los convenios a que se refiere este artículo se especificarán los ingresos de que se trate, las facultades que ejercerán y las limitaciones de las mismas. Dichos convenios se publicarán en el Periódico Oficial de la Entidad y en el Diario Oficial de la Federación, y surtirán sus efectos a partir de las fechas que en el propio convenio se establezcan o, en su defecto, a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"La Federación o la entidad podrán dar por terminados parcial o totalmente los convenios a que se refiere este precepto, terminación que será publicada y tendrá efectos conforme al párrafo anterior.

"En los convenios señalados en este precepto se fijarán las percepciones que recibirán las entidades o sus Municipios, por las actividades de administración fiscal que realicen."

que se paguen efectivamente los créditos respectivos, deduciendo las devoluciones efectuadas conforme a las disposiciones fiscales federales aplicables.

Por otro lado, la cláusula cuarta del anexo dispone que, en caso de que los ingresos que el Municipio entere al Estado y a la Secretaría por concepto de cobro de derechos sean inferiores al monto que les corresponde, o bien, que los ingresos reportados sean inferiores a los realmente percibidos, previo dictamen del Comité Técnico a que alude la cláusula décimo segunda, devolverá los derechos de que se trate, con las actualizaciones y recargos correspondientes, además de los intereses que se generen con fundamento en el artículo 15 de la Ley de Coordinación Fiscal. De igual forma, a partir de la fecha en que se haya emitido el dictamen, las funciones operativas de administración de derechos se ejercerán por el Estado, que percibirá el setenta y dos por ciento de lo recaudado en el Municipio por concepto de derechos y recargos, así como el ochenta por ciento de los gastos de ejecución y el cien por ciento de las multas que imponga y de la indemnización por cheques recibidos; al Municipio sólo corresponderá el dieciocho por ciento de los derechos y recargos; y los remanentes se entregarán a la Federación.

Adicionalmente, el anexo prevé la constitución de un fondo para la vigilancia, administración, mantenimiento, preservación y limpieza de la zona federal marítimo terrestre, así como para la prestación de los servicios que ésta requiera,<sup>36</sup> el cual se conformará con un porcentaje de los ingresos que, por concepto de derechos y sus accesorios hayan recaudado el Estado o el Municipio a partir de la entrada en vigor del anexo: el veinte por ciento de tales ingresos lo aportarán el Estado y/o el Municipio, mientras que la Federación aportará la mitad del monto aportado por éstos –que, en ningún caso, puede exceder del diez por ciento que le corresponde conforme a la cláusula sexta–. El Estado y el Municipio deben cubrir sus respectivas aportaciones en las fechas que determine el Comité Técnico, mediante acreditamiento a la cuenta bancaria que al efecto señale la Secretaría de Finanzas y Planeación Estatal, la cual concentrará y administrará los recursos y, en su caso, sus rendimientos. Aprobados por el Comité Técnico los programas y presupuestos presentados por el Municipio para el cumplimiento de los fines a que debe destinarse el fondo, la referida dependencia hará acreditamiento a cargo de los recursos en los montos y con la calidad que se indique al Municipio en la cuenta bancaria que aperture, de la cual dispondrá en los términos que acuerde el propio Comité Técnico.

---

<sup>36</sup> Sección II (cláusulas novena a décimo novena).

Si los recursos y, en su caso, los rendimientos del fondo no son utilizados por el Municipio durante un ejercicio fiscal por incumplimiento a los programas aprobados, previo dictamen del comité técnico, serán acreditados a la cuenta bancaria aperturada por el Estado, a fin de que éste los aplique a los fines del propio fondo. Así también, si el Municipio incumple con las obligaciones de administración y debida aplicación de las cantidades que reciba, se cancelará el fondo y deberá reembolsar los recursos no aplicados al Estado.

Ahora bien, el Municipio actor únicamente ofrece como prueba los oficios que el tesorero municipal dirigió a la Secretaría de Finanzas y Planeación Estatal, a fin de que le fuera depositado el equivalente al treinta por ciento de lo que denomina "Base Fondo de Mantenimiento", por los meses de febrero y mayo (recaudación de marzo y abril) y el periodo de junio a diciembre de dos mil trece; el periodo de julio a diciembre de dos mil quince; y el periodo de enero a julio de dos mil dieciséis; por la cantidad acumulada de \$456,990.00 (cuatrocientos cincuenta y seis mil novecientos noventa pesos 00/100 moneda nacional).

Aun cuando el referido concepto podría identificarse con el fondo que se contempla en el anexo número 1 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal —a que se ha hecho alusión—, el actor no acredita haber hecho la aportación correspondiente; haber presentado los programas y presupuestos para el cumplimiento de los fines del fondo; ni haberse aprobado éstos por el comité técnico. Del mismo modo, no existen elementos que permitan concluir, de manera definitiva, que el Municipio —y no el Estado—, en el mes de diciembre del ejercicio fiscal dos mil quince y el periodo de enero a julio del ejercicio fiscal dos mil dieciséis, era el que administraba y aplicaba los recursos y, en su caso, rendimientos del citado fondo.

En este orden de ideas, al no demostrarse la existencia de una obligación de pago a favor del Municipio actor, debe sobreseerse en la controversia constitucional respecto de la omisión en la entrega de los recursos federales derivados de la recaudación de derechos por el uso o goce de la zona federal marítimo terrestre, por el mes y el periodo mencionados, con fundamento en el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia.

NOVENO.— Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que, respecto de la omisión en la entrega de la diferencia de recursos federales por concepto de remanentes de bursatilización derivados del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago F-998, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley

reglamentaria de la materia, en relación con los artículos 105, fracción I, inciso i) y 115 de la Norma Fundamental.

Como lo sostuvo el Pleno de esta Suprema Corte, al resolver las controversias constitucionales 5/2004 y 28/2014, el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla: rendimientos de bienes que les pertenezcan, contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas Locales establezcan en su favor, participaciones federales, ingresos por prestación de servicios públicos, etcétera. Además, el párrafo segundo de la referida fracción establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante el establecimiento de exenciones o subsidios, los recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal, mientras su párrafo último subraya que estos recursos deben ser ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos.

De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 –que encomienda en forma exclusiva a los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos–, puede concluirse que la Constitución Federal ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales.

En otras palabras, la Constitución no solamente ha otorgado una serie de competencias a los Municipios, sino ha garantizado también que gocen de los recursos necesarios para ejercer tales atribuciones. Es por ello que, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios, con la mediación administrativa de los Estados, debe entenderse que el artículo 115 constitucional garantiza su recepción puntual y efectiva, puesto que la facultad constitucional para programar y aprobar el presupuesto de egresos presupone que deben tener plena certeza sobre los recursos de que disponen. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, pudieran incumplir o retardar tal compromiso, sin mayores consecuencias, estarían privándolos de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones, lo que no encontraría asidero constitucional en el esquema previsto en el citado artículo 115.

No es óbice a lo anterior que las aportaciones, a diferencia de las participaciones federales, no queden comprendidas en el régimen de libre administración hacendaria municipal, pues ambas son recursos que ingresan a la hacienda municipal. En efecto, el hecho de que la partida presupuestal correspondiente al Ramo 33 y al capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal se refiera a recursos federales respecto de los cuales la Federación pueda imponer obliga-

ciones y condiciones a los Municipios beneficiarios no implica que las entidades federativas puedan incurrir en omisiones o retrasos, habiéndose determinado las cantidades que aquéllos recibirán cada mes y las fechas exactas en las que los recursos ingresarán a sus arcas.

Habiéndose determinado los recursos que habrán de integrar la hacienda municipal, su efectiva percepción queda constitucionalmente garantizada por el ya citado principio de integridad de los recursos económicos municipales. Incluso, puede afirmarse que realmente no se cumple con la obligación de transferir ciertos recursos a los Municipios hasta que éstos reciben las cantidades que les correspondían en su valor real, es decir, junto con los intereses respectivos cuando se ha producido una retención indebida.

Ahora bien, en principio, debe señalarse que una controversia constitucional promovida ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es procedente –en términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal– cuando se suscite entre un Estado y uno de sus Municipios sobre la constitucionalidad de sus actos.

En el caso, el Municipio de Veracruz promovió el presente medio de control constitucional en contra del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, por estimar que la omisión en la entrega de diversos recursos de fuente federal transgrede el principio de integridad de los recursos municipales, consagrado en el artículo 115 de la Constitución Federal.

Como han concluido el Tribunal Pleno y esta Segunda Sala, el tipo de recursos amparados por el citado precepto constitucional son las participaciones y aportaciones federales, así como los recursos transferidos por la Federación a los Municipios a través de los Estados (por ejemplo, el Fondo de Fortalecimiento para Inversión A, el Fondo Regional).

En congruencia con ello, esta Sala considera que la controversia constitucional promovida en contra de la omisión en la entrega de la diferencia de remanentes de bursatilización derivados del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago F-998 no encuadra en el supuesto de procedencia que prevé el artículo 105, fracción I, en relación con el diverso artículo 115, ambos de la Constitución Federal.

En efecto, los recursos que se destinan al fideicomiso referido **no están tutelados por el principio de integridad de los recursos municipales**, dado que no constituyen participaciones o aportaciones federales, ni recursos que deban ser transferidos por la Federación a los Municipios a través de los Estados.

Conforme al Decreto Número 255, publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el once de junio de dos mil ocho, el Congreso Estatal autorizó la constitución de dicho fideicomiso, así como la afectación de los ingresos que correspondan a los Municipios fideicomitentes, provenientes de la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos en el Estado, por el que reciben **participaciones estatales**, es decir, los recursos afectados al fideicomiso no provienen de fuente federal.

No obstante lo anterior, aun de considerarse que **tales recursos** provienen de la Federación, tampoco resultaría procedente la presente controversia constitucional respecto de los mismos, puesto que, como se expuso en párrafos precedentes, el principio de integridad de los recursos municipales garantiza que, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios, éstos los reciban de manera puntual y efectiva, **lo que, en el caso, sí sucedió**, ya que no debe perderse de vista que el Municipio actor, previo a destinarlos al fideicomiso en cuestión, **los recibió**; tan es así que, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 115 constitucional –consistente en que el patrimonio que integra la hacienda municipal sea ejercido en forma directa por los Ayuntamientos–, decidió destinarlos al mencionado fideicomiso.

Efectivamente, de acuerdo con las cláusulas segunda, quinta y décimo primera del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago F-998, su patrimonio se conformará, principalmente, con los ingresos que el Estado destine respecto del impuesto sobre tenencia o uso vehicular que corresponde tanto al Estado como a los Municipios; además de que estos últimos afectarán al patrimonio del fideicomiso, de manera extraordinaria, un porcentaje que sólo puede equivaler al 1.4297% (uno punto cuatro mil doscientos noventa y siete por ciento) del Fondo General de Participaciones que corresponde al Estado, siempre y cuando cuenten con la autorización del Cabildo.

En tales condiciones, la omisión en la entrega de los productos de la referida inversión que los Municipios afectan al patrimonio del fideicomiso, también denominados "remanentes bursátiles", no puede ser impugnada en esta vía constitucional, pues, aunque se trataba originalmente de un recurso de fuente federal, fue necesario, para tener derecho a tales productos, un acuerdo expreso por parte del Ayuntamiento para participar en ese esquema de inversión; de lo que se concluye que no existió irrupción en el libre ejercicio de recursos federales, ya que fue decisión de cada Municipio afectar un porcentaje de esos recursos al instrumento de inversión. Así pues, no se está ante una indebida retención de participaciones federales por parte del Estado, sino, en todo caso, de una cuestión que atañe al cumplimiento de un acuerdo de voluntades entre

el Estado y los Municipios en un instrumento de inversión que, a la postre, permitiría a estos últimos recibir los productos o remanentes de dicho contrato de fideicomiso.

Lo anterior justifica que no existan, en el texto del contrato de fideicomiso, fechas de pago específicas para cada emisión o, incluso, un eventual pago de intereses pactado expresamente, pues la naturaleza de los recursos que obtiene finalmente el Municipio ya no es la de una participación federal, enmarcada dentro de los principios de hacienda pública municipal e integridad de los recursos, tutelados en el inciso b) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, sino del producto o remanente de una operación bursátil, como consecuencia del acuerdo de voluntades entre el Estado, los Municipios participantes y la institución financiera respectiva.

Por las razones expuestas, no es posible analizar en este medio de control constitucional si los remanentes bursátiles derivados del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago F-998 se entregaron o no de manera completa y oportuna al Municipio actor, pues, se insiste, tales remanentes no comparten la naturaleza de los recursos que tutela el citado principio de integridad, es decir, no son participaciones o aportaciones federales, ni recursos federales que hayan sido transferidos de la Federación al Estado y que éste, a su vez, haya omitido entregar de manera puntual al actor, sino, en todo caso, se trata del posible incumplimiento del contrato de fideicomiso por parte del Poder Ejecutivo Local, al no haber entregado al Municipio fideicomitente los remanentes respectivos; máxime que, en este caso, podría resultar procedente la controversia constitucional prevista en los artículos 64, fracción III y 65, fracción I, de la Constitución Estatal o algún otro medio de defensa en materia civil o mercantil.

DÉCIMO.—En este punto, se analizarán las restantes causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento planteados por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, o bien, los que esta Sala advierta de oficio.

**a)** Resulta inatendible el motivo de sobreseimiento relacionado con la inexistencia de la omisión de regularizar la entrega de los recursos reclamados en los plazos establecidos en ley, al no haberse combatido en el presente asunto un acto de esta naturaleza.

**b)** Debe desestimarse la causa de improcedencia relacionada con la falta de agotamiento de la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, pues los intereses reclamados por el Municipio actor derivan de la supuesta omisión en la entrega de recursos federales amparados por el artículo 115 de

la Constitución Federal, que es materia del fondo del asunto. Además, existen precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que se ha pronunciado sobre la procedencia del pago de los intereses derivados de la falta de pago de tales recursos, como la controversia constitucional 5/2004,<sup>37</sup> de la que derivó 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."

Por otro lado, de la lectura integral de la demanda, se advierte que el actor alega una violación directa a la Constitución Federal, por lo que no debe agotar previamente la vía establecida en las leyes de coordinación fiscal federal y local, para efectos de la procedencia de la controversia constitucional. Al respecto, resulta aplicable la tesis de jurisprudencia P/J. 136/2001,<sup>38</sup> de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES.—El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causal de improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la Norma Fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación y, concretamente en el caso de controversias constitucionales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

<sup>37</sup> Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por unanimidad de nueve votos.

<sup>38</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 917, registro digital: 188010.

Aunado a lo anterior, la existencia o no de la omisión impugnada atañe al estudio de fondo del asunto; resultando aplicable la tesis P./J. 92/99,<sup>39</sup> que a continuación se transcribe:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."

Al no advertirse la actualización de causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento distintos a los que se han analizado, procede el estudio del concepto de invalidez que se plantea.

DÉCIMO PRIMERO.—Esta Segunda Sala estima que el concepto de invalidez planteado por el actor resulta parcialmente fundado.

Por cuestión de claridad, se analizará de manera separada cada uno de los conceptos reclamados.

**a) Omisión en la entrega de los recursos federales para la ejecución de la obra identificada como "Rehabilitación Integral y Mantenimiento de las Instalaciones del Zoológico Miguel Ángel de Quevedo ('Viveros'), por la cantidad de \$4'778,920.60 (cuatro millones setecientos setenta y ocho mil novecientos veinte pesos 60/100 moneda nacional)."**

Conforme al convenio de coordinación para dar cumplimiento al proyecto referido, celebrado entre el Ejecutivo Federal —a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales—, el Ejecutivo Estatal —a través de las Secretarías de Finanzas y Planeación y de Medio Ambiente— y el Ayuntamiento, el cuatro de octubre de dos mil trece, este último sería el que lo ejecutaría con cargo a los recursos asignados a la dependencia federal en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013; sin embargo, éstos no

---

<sup>39</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266.

serían transferidos hasta que no se contara con la validación técnica del proyecto por parte de la unidad responsable de dicha dependencia, el anexo técnico aprobado y rubricado por las partes y el recibo oficial correspondiente, acompañado del informe de avance físico-financiero del proyecto.<sup>40</sup>

El actor ofrece como prueba el anexo técnico y los informes de avance físico-financiero e, incluso, el contrato que adjudicó a Melco, Sociedad Anónima de Capital Variable, para la realización de la obra; pero no acredita que le haya sido validado técnicamente el proyecto por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a efecto de que le fueran ministrados los recursos, los cuales, según se advierte, fueron tomados de ingresos propios de la hacienda municipal para hacer frente a las obligaciones con el contratista.<sup>41</sup>

No obstante lo anterior, el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, al dar respuesta, mediante el oficio TES/4395/2018, a la solicitud del secretario general de gobierno a que se refiere el oficio SG-DGJ/0489/12/2016, respecto de los recursos asignados al Municipio actor por este concepto, señaló lo siguiente:

"Dentro de los registros del Sistema Integral de Administración Financiera del Estado de Veracruz, se visualiza a cargo de los recursos de la 'Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT 2014)' una orden de compra (O.C.) No. 326566, con fecha 09 de diciembre de 2014, tramitada por concepto de la Obra 'Rehabilitación Integral y Mantenimiento de las Instalaciones del Zoológico Miguel Ángel de Quevedo (Viveros)' a favor del Municipio, la cual se encuentra pendiente de pago por la cantidad de \$4'723,875.58 (cuatro millones setecientos veintitrés mil ochocientos setenta y cinco pesos 58/100 M.N.).

"De lo anterior, no se omite mencionar que dicho recurso no se encuentra en la cuenta bancaria específica."

Como se advierte, se reconoce, de manera expresa, que están pendientes de pago recursos por un monto que difiere en \$55,045.02 (cincuenta y cinco mil cuarenta y cinco pesos 02/100 moneda nacional) al comprobado por el actor.

En este sentido, la confesión de adeudo por parte del tesorero presupone la exigibilidad de los recursos señalados y, en todo caso, la falta de prueba por

<sup>40</sup> Fojas 54 a 68 del cuaderno de pruebas.

<sup>41</sup> Fojas 69 a 106 del cuaderno de pruebas.

parte del actor, a que se hizo referencia en líneas anteriores, opera en su contra respecto de la diferencia entre la cantidad que comprobó y la reconocida como pendiente de pago.

Cabe destacar que, en la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004, el Pleno de esta Suprema Corte determinó que, conforme al principio de integridad de los recursos económicos municipales, su falta de entrega oportuna genera el pago de intereses:

"RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.—La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 —que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos—, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso

los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes.<sup>42</sup>

Por tanto, el Poder Ejecutivo demandado debe pagar, además de \$4'723,875.58 (cuatro millones setecientos veintitrés mil ochocientos setenta y cinco pesos 58/100 moneda nacional), intereses a partir del día siguiente al en que el actor debió recibir los recursos hasta la fecha en que haga entrega de los mismos.

**b) Omisión en la entrega de los recursos federales por concepto de Fondo Metropolitano 2014, por la cantidad de \$58'059,784.00 (cincuenta y ocho millones cincuenta y nueve mil setecientos ochenta y cuatro pesos 00/100 moneda nacional) y Fondo Metropolitano 2015, por la cantidad de \$60'033,817.00 (sesenta millones treinta y tres mil ochocientos diecisiete pesos 00/100 moneda nacional)**

En el artículo 39 y el anexo 19, Ramo 23, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014, así como en el artículo 38 y el anexo 20, Ramo 23, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015, se asignaron recursos de este Fondo a la zona metropolitana de Veracruz<sup>43</sup> –a la que pertenece el actor, de acuerdo con la "Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010", publicada por la Secretaría de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía–, por los montos que se reclaman.

El tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, en el oficio TES/4395/2018, mediante el cual dio respuesta a la solicitud del secretario general de gobierno a que se refiere el oficio SG-DGJ/0489/12/2016, respecto de los recursos que se asignaron al Municipio actor por este concepto, indicó lo siguiente:

Fondo Metropolitano 2014

"De los recursos asignados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por la cantidad de \$58'059,784.00 (cincuenta y ocho millones cin-

<sup>42</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, registro digital: 181288.

<sup>43</sup> Integrada por los Municipios de Alvarado, Boca del Río, Jamapa, Medellín y Veracruz.

cuenta y nueve mil setecientos ochenta y cuatro pesos 00/100 M.N.), para el ejercicio fiscal 2014, por Aportaciones del Fondo Metropolitano de la Zona Conurbada de Veracruz, me permito informar que, por los registros que se visualizan en el Sistema Integral de Administración Financiera para el Estado de Veracruz, dichos recursos no fueron radicados al Municipio durante el ejercicio fiscal correspondiente, por lo que se encuentran pendientes de pago."

De lo anterior, no se omite mencionar que dicho recurso no se encuentra en la cuenta bancaria específica."

#### Fondo Metropolitano 2015

"Los recursos asignados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el ejercicio fiscal 2015 fueron por la cantidad de \$48'978.497.00 (cuarenta y ocho millones novecientos setenta y ocho mil cuatrocientos noventa y siete pesos 00/100 M.N.), para el ejercicio fiscal 2013 (sic), por Aportaciones del Fondo Metropolitano de la Zona Conurbada de Veracruz, me permito informar que, por los registros que se visualizan en el Sistema Integral de Administración Financiera para el Estado de Veracruz, dichos recursos no fueron radicados al Municipio durante el ejercicio fiscal correspondiente, por lo que se encuentran pendientes de pago."

De lo anterior, no se omite mencionar que dicho recurso no se encuentra en la cuenta bancaria específica."

Como se advierte, se reconoce, de manera expresa, que están pendientes de pago recursos por los ejercicios fiscales dos mil catorce –por un monto idéntico al reclamado por el actor– y dos mil quince –por un monto que difiere en \$11'055,320.00 (once millones cincuenta y cinco mil trescientos veinte pesos 00/100 moneda nacional) al reclamado por el actor–.

Al respecto, debe señalarse que, aun cuando el demandante no aportó alguna prueba que acredite que le fue aprobada la realización de estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, relacionados directamente con o como resultado de la planeación del desarrollo regional, metropolitano y urbano, los programas de ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio y los programas para la movilidad no motorizada; ni que cumplió con los requisitos para la disposición y aplicación de los recursos autorizados para tal objeto, conforme a las Reglas de Operación del propio Fondo, emitidas por la Secretaría de Hacien-

da y Crédito Público; ni que se le asignaron los montos que reclama –que, en el caso de dos mil catorce, corresponde a la totalidad de los recursos presupuestados durante este ejercicio fiscal para la zona metropolitana de la que forma parte–;<sup>44</sup> la confesión de adeudo por parte del tesorero presupone la exigibilidad de los recursos señalados.

En todo caso, la referida falta de prueba opera en contra del actor respecto de la diferencia entre la cantidad que reclamó y la reconocida por el tesorero, por el ejercicio fiscal de dos mil quince; por tanto, el Poder Ejecutivo demandado debe pagar, además de los montos que admitió como pendientes por este ejercicio fiscal y el de dos mil catorce, intereses a partir del día siguiente al en que el actor debió recibir tales recursos hasta la fecha en que haga entrega de los mismos, conforme a la tesis de jurisprudencia P/J. 46/2004, antes citada.

**c) Omisión en la entrega de los recursos federales derivados de la recaudación de derechos por el uso o goce de la zona federal marítimo terrestre, por los meses de febrero y mayo (recaudación de marzo y abril) y el periodo de junio a diciembre del ejercicio fiscal dos mil trece, así como por el periodo de julio a noviembre del ejercicio fiscal dos mil quince**

Como se refirió en el considerando octavo, el Municipio actor ofrece como prueba los oficios que el tesorero municipal dirigió a la Secretaría de Finanzas y Planeación Estatal, a fin de que le fuera depositado el equivalente al treinta por ciento de lo que denomina "Base Fondo de Mantenimiento", por los meses de febrero y mayo (recaudación de marzo y abril) y el periodo de junio a diciembre del ejercicio fiscal dos mil trece; el periodo de julio a diciembre del ejercicio fiscal dos mil quince; y el periodo de enero a julio del ejercicio fiscal dos mil dieciséis; por la cantidad acumulada de \$456,990.00 (cuatrocientos cincuenta y seis mil novecientos noventa pesos 00/100 moneda nacional):

<sup>44</sup> Sin que sea óbice a lo anterior que, en la observación FP-108/2015/002 ADM, del informe del resultado de la fiscalización de la cuenta pública 2015, en la parte relativa al Fideicomiso Público de Administración e Inversión del Fondo Metropolitano Veracruzano (fojas 193 a 210 del cuaderno de pruebas), se haya hecho constar que "En las cuentas bancarias del fideicomiso, no existía evidencia de la recepción de los recursos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación de los ejercicios 2010, 2012, 2013, 2014 y 2015, por un importe de \$186'227,654.00"; pues dicho fideicomiso administra todos los recursos asignados a la zona metropolitana de Veracruz y no se tiene certeza de que se hayan reunido los requisitos necesarios para que la Federación radicara tales recursos.

<b>MES DE RECAUDACIÓN</b>	<b>PERIODO REPORTADO</b>	<b>BASE DEL FONDO DE MANTENIMIENTO</b>	<b>MUNICIPIO DE VERACRUZ 30%</b>
Febrero 2013	Enero 2013	111,247.00	33,374.40
Mayo 2013	Marzo 2013	16,732.00	5,019.40
Mayo 2013	Abril 2013	136,491.00	40,947.20
Junio 2013	Mayo 2013	12,298.00	3,689.60
Julio 2013	Junio 2013	13,835.00	4,151.00
Agosto 2013	Julio 2013	17,589.00	5,276.80
Septiembre 2013	Agosto 2013	165,298.00	49,589.60
Octubre 2013	Septiembre 2013	4,501.00	1,350.20
Noviembre 2013	Octubre 2013	5,650.00	1,695.00
Diciembre 2013	Noviembre 2013	25,579.00	7,673.80
Julio 2015	Junio 2015	156,941.00	47,082.00
Agosto 2015	Julio 2015	41,878.00	12,564.00
Septiembre 2015	Agosto 2015	18,465.00	5,540.00
Octubre 2015	Septiembre 2015	210,705.00	63,211.00
Noviembre 2015	Octubre 2015	647.00	194.00
Diciembre 2015	Noviembre 2015	106,674.00	32,002.00
Enero 2016	Diciembre 2015	65,805.00	19,742.00
Febrero 2016	Enero 2016	70,078.00	21,024.00
Marzo 2016	Febrero 2016	31,361.00	9,408.00
Abril 2016	Marzo 2016	58,769.00	17,631.00
Mayo 2016	Abril 2016	119,219.00	35,766.00
Junio 2016	Mayo 2016	118,583.00	35,575.00
Julio 2016	Junio 2016	14,947.00	4,484.00
	<b>TOTALES</b>	<b>1'523,292.00</b>	<b>\$456,990.00</b>

Por su parte, el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, en el oficio TES/4395/2018, por medio del cual dio respuesta a la solicitud del secretario general de Gobierno a que se refiere el oficio SG-DGJ/0489/12/2016, respecto de los recursos que se asignaron al Municipio actor por este concepto, manifestó lo siguiente:

"Los recursos correspondientes a las aportaciones de 'Zona Federal Marítimo-Terrestre (ZOFEMAT)' de los ejercicios 2013, 2014 y 2016, tramitados en el Sistema Integral de Administración Financiera para el Estado, pendientes de pago, se detallan a continuación:

BENEFICIARIO	No. FOLIO	CONCEPTO	FECHA	MONTO	PROGRAMA
MUNICIPIO DE VERACRUZ	486719	OF DGR/SI/3241/2013 22 OCT 2013 SOLICITA TRANSFERENCIA 30% APORTACIÓN FONDO ZOFEMAT FEBRERO Y JUNIO	06-nov-13	\$37,064.00	ZOFEMAT 2013
MUNICIPIO DE VERACRUZ	526636	OF#DGVCH/1138/ 2014 16 JUL 2014 SOLICITA TRANSFERENCIA CORRESPON- DIENTE 30% APORTACIÓN FONDO DE LA ZOFEMAT MAYO Y JULIO 2013	30-jul-14	\$50,117.60	ZOFEMAT 2014
MUNICIPIO DE VERACRUZ	526654	OF#DGVCH/1139/ 2014 17 JUL 2014 SOLICITA TRANSFERENCIA CORRESPON- DIENTE 30% APORTACIÓN FONDO DE LA ZOFEMAT AGOSTO Y SEPTIEMBRE 2013	30-jul-14	\$54,866.40	ZOFEMAT 2014

MUNICIPIO DE VERACRUZ	526830	OF# DGVCH/1140/2014 17 JUL 2014 SOLICITA TRANSFERENCIA CORRESPONDIENTE 30% APORTACIÓN FONDO DE LA ZOFEMAT OCTUBRE 2013	30-jul-14	\$1,350.20	ZOFEMAT 2014
MUNICIPIO DE VERACRUZ	526878	OF# DGVCH/1141/2014 18 JUL 2014 SOLICITA TRANSFERENCIA CORRESPONDIENTE 30% APORTACIÓN FONDO DE LA ZOFEMAT MAYO COMPLEMENTO (sic) NOVIEMBRE Y DICIEMBRE 2013	30-jul-14	\$9,368.80	ZOFEMAT 2014
MUNICIPIO DE VERACRUZ	620690	OF# DGVCH/1639/2016 13 MAY 2016 TRANSFERENCIA 30% APORTACIÓN FONDO ZOFEMAT JULIO A NOVIEMBRE 2015	20-may-16	\$128,591.40	ZOFEMAT 2016

Como se advierte, se reconoce que están pendientes de pago recursos por los meses de febrero y mayo (recaudación de marzo y abril) y el periodo de junio a diciembre del ejercicio fiscal dos mil trece –por un monto idéntico al reclamado por el actor–, así como por el periodo de julio a noviembre del ejercicio fiscal dos mil quince –por un monto que difiere en \$0.40 (cero pesos 40/100 moneda nacional) al reclamado por el actor–, cuya suma asciende a \$281,358.40 (doscientos ochenta y un mil trescientos cincuenta y ocho pesos 40/100 moneda nacional).

Al respecto, debe señalarse que, aun cuando el demandante no acredita haber hecho la aportación correspondiente, haber presentado los progra-

mas y presupuestos para el cumplimiento de los fines del fondo, ni haberse aprobado éstos por el comité técnico –conforme al anexo número 1 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Gobierno Estatal y el Ayuntamiento del Municipio de Veracruz, al que se hizo referencia en el considerando octavo–; la confesión de adeudo por parte del tesorero presupone la exigibilidad de los recursos señalados.

Por tanto, el Poder Ejecutivo demandado debe pagar, además de la cantidad total que admitió como pendiente, intereses a partir del día siguiente al en que el actor debió recibir tales recursos hasta la fecha en que haga entrega de los mismos, conforme a la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004, antes citada.

**d) Omisión en la entrega de los recursos federales por concepto de Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos en Regiones Marítimas, por el ejercicio fiscal dos mil quince, el periodo de enero a junio y los meses de julio, agosto y septiembre del ejercicio fiscal dos mil dieciséis; así como omisión en la entrega de los recursos federales por este concepto, por la cantidad acumulada de \$39'115,489.00 (treinta y nueve millones ciento quince mil cuatrocientos ochenta y nueve pesos 00/100 moneda nacional), por el ejercicio fiscal dos mil quince y el periodo de enero a agosto de dos mil dieciséis**

El Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, conforme al artículo 57 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, se integra con los recursos recaudados por el impuesto por la actividad de exploración y extracción y, para efectos del artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal, no se incluye en la recaudación federal participable, pues, aun cuando debe destinarse a inversión en infraestructura para resarcir, entre otros, las afectaciones al entorno social y ecológico, tiene que entregarse a los Municipios de forma ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones, en los plazos establecidos en las Reglas de Operación emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A través de los oficios número SSE/1187/2016, SSE/1188/2016, SSE/1369/2016, SSE/1541/2016 y SSE/1747/2016, de veintinueve de julio, treinta y uno de agosto, treinta de septiembre y treinta y uno de octubre de dos mil dieciséis, en los que el subsecretario de egresos de la Secretaría de Finanzas y Planeación Estatal informó al presidente municipal las cantidades que corresponden al Municipio de Veracruz del Fondo para Entidades Federativas y Municipios

pios Productores de Hidrocarburos en Regiones Marítimas,<sup>45</sup> el actor acredita los montos que reclama por este concepto: por el ejercicio fiscal dos mil quince, \$5'460,629.00 (cinco millones cuatrocientos sesenta mil seiscientos veintinueve pesos 00/100 moneda nacional); por el periodo de enero a junio de dos mil dieciséis, \$2'903,185.49 (dos millones novecientos tres mil ciento ochenta y cinco pesos 49/100 moneda nacional); por julio de dos mil dieciséis, \$491,808.38 (cuatrocientos noventa y un mil ochocientos ocho pesos 38/100 moneda nacional); por agosto de dos mil dieciséis, \$463,095.80 (cuatrocientos sesenta y tres mil noventa y cinco pesos 80/100 moneda nacional); y por septiembre de dos mil dieciséis, \$461,851.28 (cuatrocientos sesenta y un mil ochocientos cincuenta y un pesos 28/100 moneda nacional).

Por su parte, el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, en el oficio TES/4395/2018, por medio del cual dio respuesta a la solicitud del secretario general de gobierno a que se refiere el oficio SG-DGJ/0489/12/2016, respecto de los recursos que se asignaron al Municipio actor por este concepto, expuso lo siguiente:

#### Ejercicio fiscal 2015

"Los recursos referidos corresponden al ejercicio fiscal 2015, registrados con fecha 27 de junio de 2016, por la cantidad de \$5'460.629.00 (cinco millones cuatrocientos sesenta mil seiscientos veintinueve pesos 00/100 M.N.); por lo anterior, con base en los registros que se visualizan en el Sistema Integral de Administración Financiera para el Estado de Veracruz, dichos recursos no fueron radicados al Municipio en tiempo y forma, por lo que se encuentran pendientes de pago.

"De lo anterior, no se omite mencionar que dicho recurso no se encuentra en la cuenta bancaria específica."

#### Periodo enero-junio (ejercicio fiscal 2016)

"Los recursos referidos corresponden al mes de julio del ejercicio fiscal 2016, por la cantidad de \$2'903,185.49 (dos millones novecientos tres mil ciento ochenta y cinco pesos 49/100 M.N.); por lo anterior, con base en los registros que se visualizan en el Sistema Integral de Administración Financiera para el Estado de Veracruz, dichos recursos no fueron radicados al Municipio durante el mes correspondiente, por lo que se encuentran pendientes de pago.

<sup>45</sup> Fojas 226 a 230 del cuaderno de pruebas.

"De lo anterior, no se omite mencionar que dicho recurso no se encuentra en la cuenta bancaria específica."

Julio 2016 (ejercicio fiscal 2016)

"Los recursos referidos corresponden al mes de agosto del ejercicio fiscal 2016, por la cantidad de \$491,808.38 (cuatrocientos noventa y un mil ochocientos ocho pesos 38/100 M.N.); por lo anterior, con base en los registros que se visualizan en el Sistema Integral de Administración Financiera para el Estado de Veracruz, dichos recursos no fueron radicados al Municipio durante el mes correspondiente, por lo que se encuentran pendientes de pago.

"De lo anterior, no se omite mencionar que dicho recurso no se encuentra en la cuenta bancaria específica."

Agosto (ejercicio fiscal 2016)

"Los recursos referidos corresponden al mes de septiembre del ejercicio fiscal 2015 (sic), por la cantidad de \$463,095.80 (cuatrocientos sesenta y tres mil noventa y cinco pesos 80/100 M.N.); por lo anterior, con base en los registros que se visualizan en el Sistema Integral de Administración Financiera para el Estado de Veracruz, dichos recursos no fueron radicados al Municipio durante el mes correspondiente, por lo que se encuentran pendientes de pago.

"De lo anterior, no se omite mencionar que dicho recurso no se encuentra en la cuenta bancaria específica."

Septiembre (ejercicio fiscal 2016)

"Los recursos referidos corresponden al mes de octubre del ejercicio fiscal 2015 (sic), por la cantidad de \$461,851.28 (cuatrocientos sesenta y un mil ochocientos cincuenta y un pesos 28/100 M.N.); por lo anterior, con base en los registros que se visualizan en el Sistema Integral de Administración Financiera para el Estado de Veracruz, dichos recursos no fueron radicados al Municipio durante el mes correspondiente, por lo que se encuentran pendientes de pago.

"De lo anterior, no se omite mencionar que dicho recurso no se encuentra en la cuenta bancaria específica."

Como se advierte, se reconoce que están pendientes de pago recursos por montos idénticos a los reclamados por el actor, aunque por meses distintos

del ejercicio fiscal dos mil dieciséis. En todo caso, esta diferencia debe resolverse a favor del actor, que acredita, con las documentales a las que se hizo referencia en líneas anteriores, que las cantidades corresponden al periodo y los meses que señala de dicho ejercicio fiscal.

Por otro lado, respecto de los recursos federales por este mismo concepto, por la cantidad acumulada de \$39'115,489.00 (treinta y nueve millones ciento quince mil cuatrocientos ochenta y nueve pesos 00/100 moneda nacional), por el ejercicio fiscal dos mil quince y el periodo de enero a agosto de dos mil dieciséis, el Municipio actor acredita, con el oficio DGIP/1034/2016, que le fueron autorizados recursos del fondo por el monto reclamado y, con el oficio DOP/5175/2016, que cumplió con el primero de los requisitos señalados en aquel oficio, consistente en emitir un oficio de aceptación de los recursos, acompañado de la cartera de proyectos a financiarse –ordenándolos de acuerdo con el monto autorizado para cada año–.<sup>46</sup>

En tanto que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, en el oficio TES/4395/2018, antes citado, apuntó lo siguiente:

"Los recursos referidos corresponden al ejercicio fiscal 2015, registrados el 29 de diciembre de 2016, por la cantidad de \$23'871,626.00 (veintitrés millones ochocientos setenta y un mil seiscientos veintiséis pesos 00/100 M.N.); por lo anterior, con base en los registros que se visualizan en el Sistema Integral de Administración Financiera para el Estado de Veracruz, dichos recursos no fueron radicados al Municipio durante el mes correspondiente, por lo que se encuentran pendientes de pago.

"Por lo que se refiere a los recursos por la cantidad de \$15'243,863.00 (quince millones doscientos cuarenta y tres mil ochocientos sesenta y tres pesos 00/100 M.N.) corresponden al ejercicio fiscal 2016, registrados el 29 de diciembre de 2016; por lo anterior, con base en los registros que se visualizan en el Sistema Integral de Administración Financiera para el Estado de Veracruz, dichos recursos no fueron radicados al Municipio durante el mes correspondiente, por lo que se encuentran pendientes de pago.

"No se omite mencionar que dicho recurso no se encuentra en la cuenta bancaria específica."

---

<sup>46</sup> Fojas 344 a 346, 523 y 524 del cuaderno de pruebas.

Como se advierte, se reconoce que están pendientes de pago recursos por los ejercicios fiscales dos mil quince y dos mil dieciséis, por dos montos cuya suma asciende a la cantidad acumulada que reclama el actor.

Cabe señalar que, aun cuando el actor no prueba haber reunido los demás requisitos señalados en el primero de los oficios mencionados, necesarios para que le fueran transferidos tales recursos; la confesión de adeudo por parte del tesorero presupone su exigibilidad.

Ahora bien, el jueves cuatro de junio de dos mil quince, se publicó en el Diario Oficial de la Federación 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" que, en sus disposiciones primera, segunda, tercera y séptima, establece lo siguiente:

"Capítulo I  
"Disposiciones Generales

"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.

"Segunda. Para efectos del presente acuerdo, además de las definiciones previstas en los artículos 4 de la Ley de Hidrocarburos, 3 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y 3 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos se entenderá, por:

"I. Áreas: las áreas contractuales y áreas de asignación previstas en la Ley de Hidrocarburos;

"II. Fondo: el Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos;

"III. Impuesto: el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos, establecido en el título cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos;

"IV. INEGI: el Instituto Nacional de Estadística y Geografía;

"V. Ley: la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos;

"VI. Marco geoestadístico: el sistema diseñado por el INEGI para referenciar correctamente la información estadística de los censos y encuestas con los lugares geográficos correspondientes, utilizando coordenadas geográficas;

"VII. Retícula de referencia: la red angular formada por líneas orientadas norte-sur, este-oeste, que representa a las subdivisiones geográficas de la tierra (meridianos y paralelos), que se utiliza para ubicar puntos en coordenadas geográficas (grados, minutos y segundos). Sus características se especifican en el "Acuerdo por el que se establece el procedimiento para delimitar las áreas susceptibles de adjudicarse a través de asignaciones", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de agosto de 2014;

"VIII. SAT: el Servicio de Administración Tributaria;

"IX. TESOFE: la Tesorería de la Federación;

"X. UCEF: la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

"XI. UISH: la Unidad de Ingresos sobre Hidrocarburos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y

"XII. UPCP: la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."

## "Capítulo II

### "De la distribución de los 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."

"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 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."

De la transcripción que antecede, se advierte que el Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos se integrará por la recaudación mensual del impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos y se distribuirá entre las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus Municipios donde se localicen las áreas contractuales y áreas de asignación previstas en la Ley de Hidrocarburos, dentro de los primeros quince días hábiles del mes siguiente a aquel en que se haya realizado el entero del referido impuesto; salvo en el caso

de lo recaudado en los meses de octubre y noviembre, que se entregará a las entidades federativas, a más tardar, dentro de los primeros quince días hábiles del mes de enero, así como de lo recaudado en el mes de diciembre, que se entregará a las entidades federativas, a más tardar, dentro de los primeros quince días hábiles del mes de febrero, en ambos casos, del ejercicio fiscal subsecuente.

A su vez, las entidades federativas deberán distribuir, al menos, el veinte por ciento de los recursos del Fondo 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, dentro de los cinco días hábiles siguientes al en que los reciban, de forma ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones.

Por tanto, además de los montos reclamados por el actor, el Poder Ejecutivo demandado, en términos de la normativa aplicable y de acuerdo con la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004 –antes citada–, debe pagar intereses por el periodo que comprende del sexto día al en que recibió los recursos de la Federación hasta la fecha en que haga entrega de los mismos.

**e) Omisión en la entrega de los recursos federales por concepto de Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, por agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**

A través de los oficios número SSE/1370/2016, SSE/1542/2016 y SSE/1748/2016, de treinta y uno de agosto, treinta de septiembre y treinta y uno de octubre de dos mil dieciséis, en los que el subsecretario de egresos de la Secretaría de Finanzas y Planeación Estatal informó al presidente municipal las cantidades que corresponden al Municipio de Veracruz del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal,<sup>47</sup> el actor acredita el monto acumulado de \$33'081,616.00 (treinta y tres millones ochenta y un mil seiscientos dieciséis pesos 00/100 moneda nacional) que reclama por este concepto: por cada uno de los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis, \$11'027,204.00 (once millones veintisiete mil doscientos cuatro pesos 00/100 moneda nacional) y por octubre de dos mil dieciséis, \$11'027,208.00 (once millones veintisiete mil doscientos ocho pesos 00/100 moneda nacional).

<sup>47</sup> Fojas 252 a 254 del cuaderno de pruebas.

Por su parte, el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, en el oficio TES/4395/2018, por medio del cual dio respuesta a la solicitud del secretario general de gobierno a que se refiere el oficio SG-DGJ/0489/12/2016, respecto de los recursos que se asignaron al Municipio actor por este concepto, señaló lo siguiente:

"Los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, recepcionados en las cuentas bancarias aperturadas para ese fin, fueron ministrados por la SHCP con fechas 31 de agosto, 30 de septiembre y 30 de octubre del año en curso, respectivamente.

"De lo anterior, se advierten en el SIAFEV registros pendientes de ministrar al Municipio, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, que a continuación se detallan:

<b>FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL</b>	<b>FECHA DE PAGO</b>	<b>MONTO</b>
FONDO INFRAESTRUCTURA AGOSTO/2016	29-ago-16	\$11'027,204.00
FONDO INFRAESTRUCTURA SEPTIEMBRE/2016	26-sep-16	\$11'027,208.00
FONDO INFRAESTRUCTURA OCTUBRE/2016	27-oct-16	\$11'027,204.00

"De lo anterior (sic), no se omite mencionar que dicho recurso no se encuentra en la cuenta bancaria específica."

Como se advierte, se reconoce que están pendientes de pago recursos por agosto, septiembre y octubre dos mil dieciséis, por montos idénticos a los comprobados por el actor.

Ahora bien, el viernes veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se publicó en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el "Acuerdo por el que se da

a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal entre los Municipios del Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal 2016", que contiene el calendario que fija la "fecha límite de radicación a los Municipios" del "FISMDF":

**Ramo General 33 Aportaciones Federales  
para Entidades Federativas y Municipios  
Calendario de fechas de pago 2016 del FISMDF:**

MES	FECHA DE RADICACIÓN AL ESTADO	FECHA LÍMITE DE RADICACIÓN A LOS MUNICIPIOS
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo
Marzo	31	7 de abril
Abril	29	6 de mayo
Mayo	31	7 de junio
Junio	30	7 de julio
Julio	29	5 de agosto
Agosto	31	7 de septiembre
Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre

Por tanto, además de los montos reclamados por el actor, el Poder Ejecutivo demandado, de acuerdo con la tesis de jurisprudencia P/J. 46/2004 –antes citada–, debe pagar intereses por el periodo que comprende del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios" hasta la fecha en que haga entrega de tales recursos.

**f) Omisión en la entrega de los recursos federales por concepto de Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión, por el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, por la cantidad de \$2'500,000.00 (dos millones quinientos mil pesos 00/100 moneda nacional); así como omisión en la entrega de los recursos federales por concepto de Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión A-2016, por la cantidad de \$4'800,000.00 (cuatro millones ochocientos mil pesos 00/100 moneda nacional)**

En el anexo 20, Ramo 23, Provisiones Salariales y Económicas, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016, se prevé en el renglón "Otras Provisiones Económicas" un monto a asignar por concepto de Fortalecimiento Financiero.

El Municipio actor acredita, a través de los oficios DGIP/471/2016 y DGIP/827/2016, que le fueron asignados recursos considerados en el Presupuesto para ambos Fondos por los montos reclamados: el Fondo de Fortalecimien-

to Financiero para Inversión tendría que aplicarse en las obras "Pavimentación con concreto hidráulico en la calle Amapola, de Ave del Paraíso a Paseo de la Libertad, en la Col. Dos Caminos", a razón de \$1'500,000.00 (un millón quinientos mil pesos 00/100 moneda nacional) y "Pavimentación con concreto hidráulico en la calle Flor, de Ave del Paraíso a Paseo de la Libertad, en la Col. Dos Caminos", a razón de \$1'000,000.00 (un millón de pesos 00/100 moneda nacional), mientras que el Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión A-2016 tendría que aplicarse en la obra "Pavimentación con concreto hidráulico en la calle Ave del Paraíso, Alhelí a cerrada, en la colonia Dos Caminos". Así también, a través de los contratos de obra DOP-FORTAFIN-039/16, DOP-FORTAFIN-040/16 y DOP-FORTAFIN-A-064/16, que, derivado de procedimientos de licitación, adjudicó a dos empresas la ejecución de las obras para las que fueron autorizados tales recursos; y a través de las órdenes de pago y facturas respectivas, que cubrió a dichas empresas un porcentaje del valor total de las obras.<sup>48</sup>

Por su parte, el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, en el oficio TES/4395/2018, por medio del cual dio respuesta a la solicitud del secretario general de Gobierno a que se refiere el oficio SG-DGJ/0489/12/2016, respecto de los recursos que se asignaron al Municipio actor por este concepto, indicó lo siguiente:

#### FORTAFIN 2016

"Por lo que hace a la obra No.1, se encuentra registrada con fecha 17 de junio de 2016, con No. de orden 82487, por un monto de \$1'500,000.00 (un millón quinientos mil pesos 00/100 M.N.), de los cuales, con fecha 21 de diciembre de 2016, se realizó un pago por la cantidad de \$750,000.00 (setecientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.), quedando pendiente un pago por la cantidad de \$750,000.00 (setecientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.). Se anexa transferencia de pago para mayor referencia, debidamente certificada.

"Por lo que se refiere a la obra No. 2, se encuentra registrada con fecha 17 de junio de 2016, con No. de orden 82489, por un monto de \$1'000,000.00 (un millón de pesos 00/100 M.N.); por lo anterior, con base en los registros que se visualizan en el Sistema Integral de Administración Financiera para el Estado de Veracruz, dichos recursos no fueron radicados al Municipio, por lo que se encuentran pendientes de pago. No se omite mencionar que dicho recurso no se encuentra en la Cuenta Bancaria Específica."

<sup>48</sup> Fojas 295 a 343 del cuaderno de pruebas.

## FORTAFIN A-2016

"Por lo que hace a la obra en comento, se encuentra registrada con fecha 09 de septiembre de 2016, con No. de orden 83308, por un monto de \$4'800,000.00 (cuatro millones ochocientos mil pesos 00/100 M.N.), de los cuales, con fecha 20 de diciembre de 2016, se realizó un pago por la cantidad de \$1'440,000.00 (un millón cuatrocientos cuarenta mil pesos 00/100 M.N.), quedando un pendiente de pago por la cantidad de \$3'360,000.00 (tres millones trescientos sesenta mil pesos 00/100 M.N.). Se anexa transferencia de pago para mayor referencia, debidamente certificada."

Como se advierte, se reconoce que están pendientes de pago las cantidades de \$750,000.00 (setecientos cincuenta mil pesos 00/100 moneda nacional) –respecto de la primera obra para la que se asignaron recursos del Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión, por el ejercicio fiscal dos mil dieciséis–; \$1'000,000.00 (un millón de pesos 00/100 moneda nacional) –respecto de la segunda obra para la que se asignaron recursos del Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión, por el ejercicio fiscal dos mil dieciséis–; y \$3'360,000.00 (tres millones trescientos sesenta mil pesos 00/100 moneda nacional) –respecto de la obra para la que se asignaron recursos del Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión A-2016–.

Asimismo, afirma haber pagado al Municipio actor el veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis la cantidad de \$750,000.00 (setecientos cincuenta mil pesos 00/100 moneda nacional), por concepto del primer Fondo, y el veinte de diciembre de dos mil dieciséis, la cantidad de \$1'440,000.00 (un millón cuatrocientos cuarenta mil pesos 00/100 moneda nacional), por concepto del segundo Fondo. Para demostrarlo, ofreció como prueba los comprobantes de las transferencias electrónicas –los cual obran a fojas 262 y 263 del expediente principal–.

La suma de las cantidades pendientes de pago y aquellas que se acreditan haber pagado equivalen a los montos reclamados por el actor.

Ahora bien, aun cuando el demandante no prueba haber cumplido con los requisitos señalados en los oficios a los que se hizo referencia, necesarios para que le fueran transferidos los recursos; la confesión de adeudo y los pagos parciales del tesorero presuponen su exigibilidad.

Por tanto, el Poder Ejecutivo demandado debe pagar, además de los montos que admitió como pendientes de pago, intereses por el periodo que comprende del veintidós de diciembre de dos mil dieciséis –día siguiente al en que el actor debió recibir la totalidad de los recursos por concepto del primer

Fondo— y del veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis —día siguiente al en que el actor debió recibir la totalidad de los recursos por concepto del segundo fondo— hasta la fecha en que haga entrega de éstos, conforme a la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004, antes citada.

**g) Omisión en la entrega de la diferencia de recursos federales por concepto de impuesto sobre la renta participable, correspondiente a la sexta emisión de dos mil dieciséis, por \$43,513.00 (cuarenta y tres mil quinientos trece pesos 00/100 moneda nacional), así como de \$8'863,641.00 (ocho millones ochocientos sesenta y tres mil seiscientos cuarenta y un pesos 00/100 moneda nacional), correspondientes a la octava emisión de dos mil dieciséis**

De acuerdo con el artículo 3o.-B de la Ley de Coordinación Fiscal, las entidades federativas adheridas al sistema participarán al cien por ciento de la recaudación del impuesto sobre la renta que efectivamente se entere a la Federación, correspondiente al salario de quienes presten o desempeñen un servicio personal subordinado en las dependencias, entidades y organismos de la entidad o sus Municipios, siempre que el salario sea efectivamente pagado con cargo a las participaciones u otros ingresos locales de estos entes y se entere el cien por ciento de la retención del impuesto de salarios pagados con recursos federales. En el caso de trabajadores municipales, las entidades participarán a sus Municipios el cien por ciento de la recaudación de este impuesto.<sup>49</sup>

Como se señaló en el considerando sexto, de las constancias que obran en el expediente, se desprende que el impuesto sobre la renta participable

<sup>49</sup> **Artículo 3o.-B.** Las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participarán al 100% de la recaudación que se obtenga del impuesto sobre la renta que efectivamente se entere a la Federación, correspondiente al salario del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en las dependencias de la entidad federativa, del Municipio o demarcación territorial del Distrito Federal, así como en sus respectivos organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales, siempre que el salario sea efectivamente pagado por los entes mencionados con cargo a sus participaciones u otros ingresos locales.

"Para efectos del párrafo anterior, se considerará la recaudación que se obtenga por el Impuesto sobre la Renta, una vez descontadas las devoluciones por dicho concepto.

"Asimismo, para que resulte aplicable lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, las entidades deberán enterar a la Federación el 100% de la retención que deben efectuar del impuesto sobre la renta correspondiente a los ingresos por salarios que las entidades paguen con cargo a recursos federales.

"Las entidades deberán participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales, el 100% de la recaudación del impuesto al que se refiere el párrafo primero de este artículo, correspondiente al personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en el Municipio o demarcación territorial de que se trate."

validado en la sexta emisión por la cantidad de \$4'540,670.00 (cuatro millones quinientos cuarenta mil seiscientos setenta pesos 00/100 moneda nacional) fue transferido el dieciocho de octubre de dos mil dieciséis, junto con lo que, se presume, corresponde al impuesto sobre la renta participable validado en la tercera emisión por \$6'123,247.00 (seis millones ciento veintitrés mil doscientos cuarenta y siete pesos 00/100 moneda nacional), pues la transferencia se hizo por un importe de \$10'620,404.00 (diez millones seiscientos veinte mil cuatrocientos cuatro pesos 00/100 moneda nacional), que se aproxima a la suma de dichas cantidades;<sup>50</sup> sin embargo, en todo caso, como afirma el actor, la entrega fue incompleta, pues faltaron por pagar \$43,513.00 (cuarenta y tres mil quinientos trece pesos 00/100 moneda nacional).

Por otro lado, no obra en autos constancia que acredite que el impuesto sobre la renta participable validado en la octava emisión por \$8'863,641.00 (ocho millones ochocientos sesenta y tres mil seiscientos cuarenta y un pesos 00/100 moneda nacional) haya sido transferido al Municipio actor.

Al respecto, no pasa inadvertido que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, en el oficio TES/4395/2018, en el que respondió a la solicitud del secretario general de Gobierno a que se refiere el oficio SG-DGJ/0489/12/2016, respecto de los recursos que se asignaron al Municipio actor por este concepto, manifestó lo siguiente:

"Por lo que hace a los recursos del impuesto sobre la renta participable, se anexa el oficio No. SSE/1190/2016, de fecha 5 de agosto de 2016, mediante el cual la Subdirección de Información Presupuestal adscrita a la Dirección de Programación y Presupuesto de la Subsecretaría de Egresos en esta Secretaría, informa al Municipio el desglose de las participaciones federales del mes de julio, mismas que fueron cubiertas en su totalidad con fecha 19 de agosto de 2016; lo cual se hace constar con la transferencia adjunta."

Sin embargo, las documentales a las que alude ya fueron materia de análisis en el considerando sexto –al haber sido también ofrecidas por el actor–, concluyéndose que se refieren al impuesto sobre la renta participable validado en la cuarta emisión, no reclamado.

Ahora bien, el diecinueve de marzo de dos mil quince, de forma conjunta, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Servicio de Administración Tributaria emitieron las Reglas de Operación para la Aplicación del Artículo

---

<sup>50</sup> \$10'663,917.00 (diez millones seiscientos sesenta y tres mil novecientos diecisiete pesos 00/100 moneda nacional).

3o.-B de la Ley de Coordinación Fiscal, a efecto de implementar un mecanismo para la identificación del origen de los recursos utilizados en el pago de la nómina de los entes públicos y, por tanto, del impuesto sobre la renta; de las que interesa destacar:

"Quinta. El SAT recibirá de la UCEF el archivo único de los entes públicos, y extraerá la información necesaria de los CFDI correspondientes al periodo que se entera, así como del complemento del atributo registrado de nóminas, a efecto de identificar los importes de la retención del ISR pagado por cada RFC con participaciones u otros ingresos locales y con recursos federales, y validará con los datos reportados por los entes públicos en sus declaraciones del ISR, retenciones por sueldos y salarios y asimilados a salarios, del mismo periodo.

"Derivado de la validación realizada, el SAT integrará mensualmente el informe de los entes públicos que elaboraron correctamente sus CFDI de nómina y que presentaron la declaración y el pago correspondiente.

"...

"Sexta. El SAT remitirá mensualmente a la UCEF, el informe referido en el segundo párrafo de la Regla que antecede, para efecto de que dicha unidad determine los montos susceptibles de ser reintegrados a las entidades federativas.

"Séptima. La UCEF llevará un registro de los montos acumulados del ISR participado a las entidades federativas y lo cotejará con los informes que reciba del SAT para determinar las cantidades a entregar, por concepto de las Participaciones por el 100% de la Recaudación del Impuesto sobre la Renta que se entere a la Federación, por el salario del personal de las entidades, o en su caso para realizar los ajustes correspondientes. Asimismo, adicionará los importes de los entes públicos que se incorporen, que hayan subsanado omisiones o realizado correcciones.

"...

"Novena. Las entidades federativas participarán a sus Municipios o demarcaciones territoriales, el ISR que a éstos les corresponda en términos del último párrafo del artículo 3o.-B de la LCF, dentro de los 5 días siguientes a su recepción. Para estos efectos, la UCEF enviará a las entidades federativas la información de los montos que corresponden a las mismas y a sus respectivos Municipios, a más tardar, el mismo día en que se radiquen los recursos.

"Décima. Las presentes reglas son de observancia general y obligatoria para la UCEF, el SAT y los entes públicos."

Por tanto, además de los montos reclamados por el actor, el Poder Ejecutivo demandado, de acuerdo con la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004 –antes citada–, debe pagar intereses por el periodo que comprende del sexto día al en que recibió los recursos de la Federación hasta la fecha en que haga entrega de los mismos.

DÉCIMO SEGUNDO.—De conformidad con lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,<sup>51</sup> esta Segunda Sala determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en un plazo no mayor a noventa días, contados a partir del día siguiente al en que sea notificado de esta resolución, deberá pagar al Municipio actor:

a) Por la ejecución de la obra identificada como "Rehabilitación Integral y Mantenimiento de las Instalaciones del Zoológico Miguel Ángel de Quevedo ('Viveros'), la cantidad de \$4'723,875.58 (cuatro millones setecientos veintitrés mil ochocientos setenta y cinco pesos 58/100 moneda nacional); así como los intereses generados a partir del día siguiente al en que el actor debió recibir los recursos hasta la fecha en que haga entrega de los mismos.

b) Por concepto de Fondo Metropolitano 2014, la cantidad de \$58'059,784.00 (cincuenta y ocho millones cincuenta y nueve mil setecientos ochenta y cuatro pesos 00/100 moneda nacional) y Fondo Metropolitano 2015, la cantidad de \$48'978,497.00 (cuarenta y ocho millones novecientos setenta y ocho mil cuatrocientos noventa y siete pesos 00/100 moneda nacional); así como los intereses generados a partir del día siguiente al en que el actor debió recibir tales recursos hasta la fecha en que haga entrega de los mismos.

<sup>51</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"...

**IV.** Los alcances y los efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos encargados de cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

**V.** Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las acciones que se señalen.

**VI.** En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

c) Por los recursos federales derivados de la recaudación de derechos por el uso o goce de la zona federal marítimo terrestre, por los meses de febrero y mayo (recaudación de marzo y abril) y el periodo de junio a diciembre del ejercicio fiscal dos mil trece, así como por el periodo de julio a noviembre del ejercicio fiscal dos mil quince, la cantidad de \$281,358.40 (doscientos ochenta y un mil trescientos cincuenta y ocho pesos 40/100 moneda nacional); así como los intereses generados a partir del día siguiente al en que el actor debió recibir tales recursos hasta la fecha en que haga entrega de los mismos.

d) Por concepto de Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos en Regiones Marítimas, por el ejercicio fiscal dos mil quince, la cantidad \$5'460,629.00 (cinco millones cuatrocientos sesenta mil seiscientos veintinueve pesos 00/100 moneda nacional); por el periodo de enero a junio de dos mil dieciséis, la cantidad de \$2'903,185.49 (dos millones novecientos tres mil ciento ochenta y cinco pesos 49/100 moneda nacional); por julio de dos mil dieciséis, la cantidad de \$491,808.38 (cuatrocientos noventa y un mil ochocientos ocho pesos 38/100 moneda nacional); por agosto de dos mil dieciséis, la cantidad de \$463,095.80 (cuatrocientos sesenta y tres mil noventa y cinco pesos 80/100 moneda nacional); y por septiembre de dos mil dieciséis, la cantidad de \$461,851.28 (cuatrocientos sesenta y un mil ochocientos cincuenta y un pesos 28/100 moneda nacional); así como la cantidad acumulada de \$39'115,489.00 (treinta y nueve millones ciento quince mil cuatrocientos ochenta y nueve pesos 00/100 moneda nacional), por el ejercicio fiscal dos mil quince y el periodo de enero a agosto de dos mil dieciséis; en ambos casos, con los intereses generados por el periodo que comprende del sexto día al en que recibió los recursos de la Federación hasta la fecha en que haga entrega de los mismos.

e) Por concepto de Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, la cantidad total de \$33'081,616.00 (treinta y tres millones ochenta y un mil seiscientos dieciséis pesos 00/100 moneda nacional), por agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis; así como los intereses que se generaron por el periodo que comprende del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios" hasta la fecha en que haga entrega de los recursos.

f) Por concepto de Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión, por el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, la cantidad total de \$1'750,000.00 (un millón setecientos cincuenta mil pesos 00/100 moneda nacional), así como los intereses que se generaron por el periodo que comprende del veintidós de diciembre de dos mil dieciséis –día siguiente al en que el actor debió recibir la totalidad de los recursos por concepto de este Fondo– hasta la fecha en que

haga entrega de los mismos; y de Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión A-2016, la cantidad de \$3'360,000.00 (tres millones trescientos sesenta mil pesos 00/100 moneda nacional), así como los intereses que se generaron por el periodo que comprende del veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis —día siguiente al en que el actor debió recibir la totalidad de los recursos por concepto de este Fondo— hasta la fecha en que haga entrega de los mismos.

g) Por concepto de impuesto sobre la renta participable, la diferencia correspondiente a la sexta emisión de dos mil dieciséis, por la cantidad de \$43,513.00 (cuarenta y tres mil quinientos trece pesos 00/100 moneda nacional); así como la cantidad de \$8'863,641.00 (ocho millones ochocientos sesenta y tres mil seiscientos cuarenta y un pesos 00/100 moneda nacional), correspondiente a la octava emisión de dos mil dieciséis; en ambos casos, con los intereses que se generaron por el periodo que comprende del sexto día al en que recibió los recursos de la Federación hasta la fecha en que haga entrega de los mismos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de los actos precisados en los considerandos cuarto y, sexto a noveno de este fallo.

SEGUNDO.—Con la salvedad anterior, es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en un plazo no mayor a noventa días, contados a partir del día siguiente al en que sea notificado de esta resolución, deberá actuar en términos del último considerando de esta ejecutoria.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. (ponente). El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas. Los Ministros Javier Laynez Potisek y Margarita Beatriz Luna Ramos emitieron su voto en contra de consideraciones.

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INEXISTENCIA DEL ACTO POR TRATARSE DE UNO POSTERIOR A LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA RESPECTIVA (DEDUCCIÓN DE PARTICIPACIONES FEDERALES POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**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 (DEDUCCIÓN DE PARTICIPACIONES FEDERALES POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. FALTA DE LEGITIMACIÓN PASIVA DEL EJECUTIVO FEDERAL AL NO HABER PARTICIPADO EN LOS ACTOS CONTROVERTIDOS (DEDUCCIÓN DE PARTICIPACIONES FEDERALES POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**IV. PARTICIPACIONES FEDERALES. LA RETENCIÓN DE LAS DESTINADAS AL MUNICIPIO ACTOR POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO LOCAL ES VÁLIDA PARA COMPENSAR EL PAGO, EN CASO DE INCUMPLIMIENTO, DE LAS CUOTAS QUE AQUÉL SE COMPROMETIÓ A PAGAR AL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL MEDIANTE EL CONVENIO RESPECTIVO (DEDUCCIÓN DE PARTICIPACIONES FEDERALES POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 260/2017. MUNICIPIO DE NANCHITAL DE LÁZARO CÁRDENAS DEL RÍO, ESTADO DE VERACRUZ. 22 DE MARZO 2018. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y EDUARDO MEDINA MORA I. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIO: ETIENNE LUQUET FARÍAS.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del veintidós de marzo de dos mil dieciocho.

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

PRIMERO.—Por escrito recibido el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Eusebio Ruiz Ruiz, en su carácter de síndico del Municipio de Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, Estado de Veracruz, promovió controversia constitucional en contra de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (por conducto de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas y la Tesorería de la Federación) y del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (por conducto de la Secretaría de Finanzas y Planeación), solicitando la invalidez de lo siguiente:

"Se demanda la invalidez de la omisión, por parte de las entidades demandadas, de transferir efectivamente, de forma completa, las participaciones federales a que tiene derecho mi representado, en términos de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones legales aplicables, específicamente, de participaciones federales, el monto de \$2'172,715.83 (dos millones ciento setenta y dos mil setecientos quince pesos 83/100 M.N.), del total de \$6'602,186.51 (seis millones seiscientos dos mil ciento ochenta y seis pesos 51/100 M.N.), por agosto de 2017, cantidad que ya fue retenida el 7 de septiembre de 2017.

"La retención de participaciones federales de septiembre de 2017 (pagaderos el 6 de octubre de 2017) y hasta diciembre de 2018, dado que descontarán las entidades demandadas mensualmente la cantidad de \$2'200,000.00 (dos millones doscientos mil pesos 00/100 M.N.); de lo cual nos enteramos mediante el oficio número SSE/1827/2017, de 21 de agosto de 2017, suscrito por el subsecretario de Egresos de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, entregado el 4 de septiembre de 2017.

"A esta cantidad, se demanda, también, el pago de intereses por mora, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal."

SEGUNDO.—En lo que interesa, los antecedentes del caso narrados en la demanda son los siguientes:

1. Conforme al oficio SSE/1919/2017, de seis de septiembre de dos mil diecisiete, suscrito por el subsecretario de Egresos de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, se retuvieron \$2'172,715.83 (dos millones ciento setenta y dos mil setecientos quince pesos 83/100 M.N.),

bajo el rubro "*Convenio SHCP-ISSSTE*", de los \$6'602,186.51 (seis millones seiscientos dos mil ciento ochenta y seis pesos 51/100 M.N.) que le correspondían, por concepto de participaciones federales de agosto de dos mil diecisiete.

2. Mediante oficio SSE/1827/2017, de veintiuno de agosto de dos mil diecisiete, el referido subsecretario informó la retención de \$2'172,715.83 (dos millones ciento setenta y dos mil setecientos quince pesos 83/100 M.N.) de las participaciones federales que corresponden al Municipio en septiembre de dicho año y que, en los meses subsecuentes, hasta diciembre de dos mil dieciocho, se descontarían mensualmente \$2'200,000.00 (dos millones doscientos mil pesos 00/100 M.N.) bajo el rubro: "*Convenio SHCP-IMSS-ISSSTE*."

En relación con ello, el Municipio actor manifestó que no existe obligación, crédito firme o adeudo alguno con dichas entidades públicas.

TERCERO.—En su único concepto de invalidez, argumentó, en síntesis, lo siguiente:

1. El actuar de las demandadas viola el marco jurídico federal y estatal, al omitir transferir, efectivamente, los recursos que le corresponden por concepto de participaciones federales, sin existir obligación, crédito fiscal o adeudo alguno con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y/o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

2. Resultan ilegales las retenciones, pues dejan al Municipio en un estado de insolvencia e indefensión, reduciendo injustificadamente sus ingresos e imposibilitándolo para cumplir con los servicios públicos que tiene encomendados, así como para hacer frente a sus obligaciones.

CUARTO.—Los preceptos constitucionales que el actor considera violados son los artículos 1o., 14, 16 y 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—Por acuerdo de dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional, a la que correspondió el número 260/2017 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Eduardo Medina Mora I.

Mediante proveído de veintiséis de septiembre siguiente, el Ministro Alberto Pérez Dayán, en suplencia del Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional; tuvo como demandados a los Poderes Ejecu-

tivos Federal y del Estado de Veracruz (no así a la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, la Tesorería de la Federación y la Secretaría de Finanzas y Planeación Estatal, por tratarse de órganos internos o subordinados a aquéllos) a los que ordenó emplazar para que formularan su contestación; y dio vista a la Procuraduría General de la República, para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

SEXO.—El Poder Ejecutivo Federal, al contestar la demanda, manifestó lo siguiente:

#### **a) Causa de improcedencia.**

Se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, por inexistencia del acto impugnado, dado que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público transfirió al Gobierno del Estado de Veracruz los recursos correspondientes, por concepto de participaciones federales de agosto y septiembre de dos mil diecisiete, conforme al artículo 6o., párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal.

Lo anterior se corrobora con las cuentas por liquidar certificadas obtenidas del Sistema de Administración Financiera Federal, de las que se advierte que, en agosto y septiembre de dos mil diecisiete, se transfirieron los recursos referidos.

Además, conforme a las constancias de compensación de participaciones, en dichos meses, no se advierte que se hayan descontado recursos por participaciones federales al Estado de Veracruz, con motivo de adeudos del Municipio de Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Aunado a que, en agosto y septiembre de dos mil diecisiete, la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tampoco solicitó a la Tesorería de la Federación realizar compensación alguna en razón de adeudos del Municipio actor.

#### **b) Refutación del concepto de invalidez.**

El Ejecutivo Federal no vulnera los principios de legalidad y autonomía hacendaria municipal, toda vez que entregó de manera íntegra las participaciones federales correspondientes al Municipio de Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, sin retención o compensación alguna en los meses de agosto y

septiembre de dos mil diecisiete, por concepto de adeudos con el Instituto Mexicano del Seguro Social o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

SÉPTIMO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, al contestar la demanda, manifestó lo siguiente:

**a) Causa de improcedencia**

Se estima actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, en relación con el artículo 21, ambos de la ley reglamentaria de la materia, dado que la demanda de controversia constitucional se presentó fuera del plazo previsto.

Esto, pues, no obstante que el Municipio actor pretende justificar la oportunidad de su acción, aduciendo supuestas omisiones de pago, lo cierto es que impugna actos positivos consistentes en las compensaciones, disminuciones o descuentos efectuados por el Gobierno del Estado de Veracruz a sus participaciones federales.

Y dichas compensaciones, disminuciones o descuentos tienen su origen en el Convenio de Regularización de Afiliación al Seguro Social de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento de Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, en el que se pactó que, en caso de que el Ayuntamiento no cubra directamente al Instituto Mexicano del Seguro Social las cuotas correspondientes en los plazos legales, el Gobierno del Estado acepta realizar el pago con cargo a sus participaciones federales y, a su vez, el Ayuntamiento acepta que el monto en cuestión se descuenta de los recursos que le corresponden por dicho concepto.

Así también, los actos impugnados obedecen a las solicitudes formuladas por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la Tesorería de la Federación en dos mil trece, consistentes en que, de las participaciones federales del Estado de Veracruz, realizara el pago de las cuotas obrero patronales y accesorios adeudadas por parte del Municipio al Instituto Mexicano del Seguro Social.

Sucede que las compensaciones que debía repetir el Gobierno del Estado contra las participaciones federales del Municipio se encontraban interrumpidas, en virtud de la suspensión concedida en el juicio de amparo indirecto 1148/2016 del índice del Juzgado Décimo de Distrito en el Estado de Veracruz, promovido por el Municipio de Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río.

Pero, en lo que interesa, el actor debió tener conocimiento de las retenciones referidas desde dos mil trece o, en su defecto, a través de los informes justificados rendidos en dicho juicio (notificados el ocho de diciembre de dos mil dieciséis).

En ese sentido, en tanto impugna actos positivos consistentes en las compensaciones, disminuciones o descuentos efectuados por el Gobierno del Estado de Veracruz a sus participaciones federales de agosto y septiembre de dos mil diecisiete; toda vez que tuvo conocimiento de aquéllos en dos mil trece o, al menos, el ocho de diciembre de dos mil dieciséis; en su opinión, la presentación de la demanda resulta extemporánea.

### **b) Refutación del concepto de invalidez**

Las compensaciones que se realizaron a las participaciones federales que corresponden al Municipio actor son válidas, conforme a la Ley de Coordinación Fiscal, el Código Hacendario Municipal para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de dicha entidad y el Convenio de Regularización de Afiliación al Seguro Social de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento de Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río.

En efecto, de las disposiciones legales y convenio referidos, se advierte que: a) son procedentes las compensaciones entre las participaciones federales de los Municipios y las obligaciones que tengan con la Federación, cuando exista un acuerdo entre las partes interesadas; b) las participaciones federales serán cubiertas a los Municipios sin condicionamiento alguno, salvo que se otorguen en garantía de pago de obligaciones contraídas por los Municipios a favor de, entre otros, el Estado; y, c) El Municipio de Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río pactó que, en caso de que no cubriera directamente al Instituto las cuotas correspondientes en los plazos legales, el Gobierno del Estado realizaría el pago con cargo a sus participaciones federales y, a su vez, el Ayuntamiento acepta que el monto en cuestión se descontara de los recursos que le corresponden por dicho concepto.

Así, toda vez que, de las participaciones federales del Estado de Veracruz, se realizó el pago del adeudo a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social, por concepto de cuotas obrero patronales y accesorios del Municipio actor, en términos del convenio referido, las compensaciones se encuentran autorizadas por ley y por acuerdo, sin que se configure ninguna violación a la libre administración hacendaria.

OCTAVO.—La Procuraduría General de la República no emitió opinión en el presente asunto.

NOVENO.—Sustanciado el procedimiento en la controversia constitucional, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria, en la que, en términos del artículo 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

DÉCIMO.—En atención al dictamen formulado por el Ministro ponente al presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se acordó remitir el expediente a la Segunda Sala de este Alto Tribunal para su radicación y resolución.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente medio de control constitucional, de conformidad con los artículos 105, fracción I, incisos b) e i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal; 10, fracción I, y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 37, párrafo primero, del Reglamento Interior de este Alto Tribunal y los puntos segundo, fracción I, párrafo primero, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, al resultar innecesaria la intervención del Tribunal Pleno, toda vez que se trata de una controversia constitucional suscitada entre el Municipio de Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río y los Poderes Ejecutivos Federal y del Estado de Veracruz, sobre la constitucionalidad de diversos actos, sin cuestionar una norma de carácter general.

SEGUNDO.—Previamente a analizar los aspectos procesales de oportunidad y legitimación, conviene fijar con precisión los actos objeto de la controversia, de conformidad con el artículo 41, fracción I,<sup>1</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la tesis P/J. 98/2009, de rubro: "CONTROVERSIAS CONS-

<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."

TITUCIONALES. 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>12</sup>

En primer lugar, de manera destacada, el Municipio actor refiere impugnar la omisión, por parte de los Poderes Ejecutivos Federal y Local, de transferirle, de forma íntegra, las participaciones federales que le correspondían en agosto de dos mil diecisiete; en segundo lugar, controvierte la orden de retenciones que se efectuarían de septiembre de dos mil diecisiete a diciembre de dos mil dieciocho; en ambos supuestos, con el pago de los intereses generados por su entrega extemporánea.

En este orden de ideas, debe precisar que, no obstante que el primer acto se plantea con una naturaleza omisiva, de la lectura integral de la demanda se advierte que el actor, a la fecha de presentación de la demanda, tenía conocimiento del oficio SSE/1919/2017,<sup>3</sup> de seis de septiembre de dos mil diecisiete, en el cual la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, de manera expresa, indicó el concepto y la cantidad que le fue deducida de las participaciones federales que le correspondían en agosto de dicho año.

También, conviene tener presente que, con el oficio SSE/1827/2017,<sup>4</sup> de veintiuno de agosto de dos mil diecisiete, la referida dependencia estatal, indicó al actor que "le serán retenidos el próximo mes de septiembre del año en curso

---

<sup>2</sup> El texto de la tesis es el siguiente: "El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto." (Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536)

<sup>3</sup> Foja 20 del expediente principal.

<sup>4</sup> Fojas 5 vuelta y 190 del expediente principal.

\$2'172,715.83 (sic) y \$2'200,000.00 pesos mensualmente de octubre de 2017 a diciembre de 2018 de sus Participaciones Federales".

Asimismo, debe decirse que a la fecha de la presentación de la demanda, la deducción aplicada en septiembre de dicho año no se había realizado, por lo que, al tratarse de un acto posterior al ejercicio de la acción constitucional, es inconcuso que la sentencia que se dicte no puede ocuparse de ella, salvo que, una vez realizada, se hubiera ampliado la demanda; lo que, en el presente caso, no aconteció.

En consecuencia, se tienen como actos impugnados:

1. La deducción de \$2'172,715.83 (dos millones ciento setenta y dos mil setecientos quince pesos 83/100 M.N.) aplicada en agosto de dos mil diecisiete a las participaciones del Municipio actor, hecha de su conocimiento mediante oficio SSE/1919/2017.

2. La orden de deducción de \$2'200,000.00 (dos millones doscientos mil pesos 00/100 M.N.) de tales recursos de septiembre de dos mil diecisiete a diciembre de dos mil dieciocho, contenida en el oficio SSE/1827/2017.

En ambos casos, con el pago de los intereses generados por su entrega extemporánea.

TERCERO.—A continuación, procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

En el caso, como se precisó, el Municipio actor impugna la deducción aplicada en agosto de dos mil diecisiete y la orden de deducción de septiembre de dicho año a diciembre de dos mil dieciocho, por lo que debe aplicarse el plazo previsto en el artículo 21, fracción I,<sup>5</sup> de la ley reglamentaria de la materia, esto es, 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>5</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."

Así, en su escrito de demanda, el Municipio actor refiere haber tenido conocimiento de la **deducción aplicada en agosto de dos mil diecisiete**, el siete de septiembre de dicho año (lo que coincide con la fecha de entrega prevista en el calendario de entrega de participaciones federales a los Municipios del ejercicio fiscal dos mil diecisiete, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad federativa el siete de marzo de dicho año);<sup>6</sup> en consecuencia, el plazo para su impugnación **transcurrió del viernes ocho de septiembre al martes treinta y uno de octubre del referido año.**

Por su parte, por lo que hace a la **orden la orden de deducción de septiembre de dos mil diecisiete a diciembre de dos mil dieciocho**, tuvo conocimiento con motivo del oficio SSE/1827/2017,<sup>7</sup> notificado el cinco de septiembre de dicho año (como hizo constar Octaviano Villalobos Ambrosio, quien lo tuvo por recibido); en ese sentido, el plazo para controvertirla transcurrió del **miércoles seis de septiembre al viernes veintisiete de octubre de dicho año.**

Lo anterior, descontando de ambos plazos los días nueve, diez, catorce a diecisiete, diecinueve a veinticuatro y treinta de septiembre, así como uno, siete, ocho, doce a quince, veintiuno y veintidós, veintiocho y veintinueve de octubre de dos mil diecisiete, por ser inhábiles, en términos de lo dispuesto en los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto primero, incisos a), b), i), j), m) y n), del Acuerdo General Plenario Número **18/2013**, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia y de descanso para su personal, así como las determinaciones tomadas por el Tribunal Pleno en sus sesiones privadas de ocho de mayo, catorce de agosto, diecinueve y veintiuno de septiembre de dicho año.

Luego, si la demanda se presentó el lunes dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete, según el sello estampado por la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal (foja nueve vuelta del expediente principal), entonces, debe considerarse que, respecto a las aludidas retenciones, fue promovida oportunamente.

<sup>6</sup> Foja 19 del expediente principal.

<sup>7</sup> Foja 190 del expediente principal.

Por lo anterior, resulta infundada la causal de improcedencia que invoca el Poder Ejecutivo Local, consistente en que la demanda se presentó fuera del plazo previsto en el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia.

En efecto, dicha autoridad refiere que las deducciones controvertidas tienen su origen, por un lado, en el Convenio de Regularización de Afiliación al Seguro Social suscrito por el Municipio actor el treinta de junio de mil novecientos noventa y ocho y, por otro, en los oficios 351-A-DGPA-E-1-a-174, de veintidós de julio de dos mil trece; 351-A-DGPA-E-1-a-206, de veintiuno de agosto de dos mil trece; y 351-A-DGPA-E-1-a-316, de veinte de diciembre de dos mil trece, mediante los cuales el director general adjunto de Transferencias Federales de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicitó a la Tesorería de la Federación que, de las participaciones federales correspondientes al Estado de Veracruz, se pagara al Instituto Mexicano del Seguro Social los adeudos que, por concepto de cuotas obrero patronales y accesorios, debía el citado Municipio; por ello, el Poder Ejecutivo Local estima que, en dicho año (dos mil trece), el Municipio debió tener conocimiento de los actos impugnados.

De no ser así, señala que el Municipio actor promovió juicio de amparo indirecto en contra del oficio SSE/1371/2016, de siete de septiembre de dos mil dieciséis, en el cual la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz le descontó, de las participaciones federales de agosto de dos mil dieciséis, la cantidad de \$1'979,167.00 (un millón novecientos setenta y nueve mil ciento sesenta y siete pesos 00/100 M.N.).

De dicho medio de control constitucional correspondió conocer al Juez Décimo de Distrito en el Estado de Veracruz, radicándolo con el número 1148/2016, en el cual, mediante proveído de dos de enero de dos mil diecisiete, se concedió la medida cautelar solicitada para el efecto de que las autoridades responsables no retuvieran las participaciones federales.

Seguidos los trámites de ley, el treinta de junio de dos mil diecisiete se sobreseyó en el juicio y, en proveído de nueve de agosto siguiente, se declaró que la resolución había causado ejecutoria.

Así, en la lógica de la demandada estatal, durante la tramitación del juicio de amparo, específicamente, con la notificación practicada al entonces Municipio quejoso de los informes justificados rendidos por el secretario, el subsecretario de Egresos y el tesorero, todos de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, debió tener conocimiento de los actos ahora impugnados, en los cuales se hizo referencia al adeudo suscitado en dos mil trece.

Es decir, en opinión del Gobierno del Estado, el Municipio actor era sabedor de las deducciones aquí controvertidas desde el dos mil trece o, en su defecto, el ocho de diciembre de dos mil dieciséis, en que se le notificaron los informes justificados rendidos en el juicio de amparo indirecto 1148/2016.

No se comparte tal opinión, porque, si bien es cierto que, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz acompañó copia certificada de las constancias que acreditan su dicho, también lo es que las documentales son referentes a la retención efectuada en agosto de dos mil dieciséis, con motivo del oficio 351-A-DGPA-414, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, como veremos más adelante, las deducciones aquí controvertidas, según su contestación de demanda, tuvieron origen en los diversos oficios 351-A-DGPA-E-1-a-174, 351-A-DGPA-E-1-a-206 y 351-A-DGPA-E-1-a-316; por lo que se trata de adeudos que, aunque puedan tener como base el mismo Convenio de Regularización de Afiliaciones al Seguro Social, son distintos en su origen, de ahí que no puede tomarse como fechas de conocimiento las pretendidas por el Ejecutivo Local.

CUARTO.—A continuación, se estudiará la legitimación de quien promueve la controversia constitucional.

Los artículos 10, fracción I, y 11, párrafo primero, ambos de la ley reglamentaria de la materia disponen:

**"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."

Conforme a tales preceptos, el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo y, en todo caso, **se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.**

En el caso, promueve la demanda de controversia constitucional en representación del Municipio actor, Eusebio Ruiz Ruiz, ostentándose como síndico y acompañando copia simple de la copia certificada de la constancia de

mayoría de síndico único<sup>8</sup> expedida el nueve de julio de dos mil trece, por el Instituto Electoral Veracruzano, en el que consta que fue electo con tal carácter para integrar el Ayuntamiento por el periodo 2014-2017, así como de la relación de ediles<sup>9</sup> publicada en la Gaceta Oficial del Estado el tres de enero de dos mil catorce, tomo CLXXXIX, número extraordinario 006.

Por su parte, el artículo 37, fracción I, de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre, Veracruz, establece:

**"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."

Conforme a tal precepto, son atribuciones del síndico procurar, defender y promover los intereses del Municipio en los litigios en los que fuera parte; por tanto, el promovente se encuentra legitimado para representar al Municipio de Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río.

Asimismo, el Municipio es uno de los entes enunciados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal para intervenir en una controversia constitucional, por lo que debe concluirse que cuenta con la legitimación necesaria para promoverla.

QUINTO.—Acto seguido se procederá al análisis de la legitimación de las autoridades demandadas, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda, en caso de resultar fundada.

Son autoridades demandadas:

1. El Poder Ejecutivo Federal; y,

<sup>8</sup> Foja 12 del expediente principal.

<sup>9</sup> Foja 10 del expediente principal.

## 2. El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.

El artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia prevé:

**"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."

1. Misha Leonel Granados Fernández suscribe la contestación de la demanda, en representación del Poder Ejecutivo Federal, ostentándose como consejero jurídico, lo que acredita con la copia certificada del nombramiento<sup>10</sup> expedido a su favor el nueve de junio de dos mil diecisiete por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, los artículos 11, párrafo tercero, de la ley reglamentaria de la materia y 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establecen:

**"Artículo 11.** ... El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

**"Artículo 43.** A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

"...

"X. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas."

---

<sup>10</sup> Foja 36 del expediente principal.

De los preceptos transcritos, se desprende que el Ejecutivo Federal será representado en las controversias constitucionales por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente; por lo que, al acreditar el cargo con que se ostenta y estar facultado, en términos de las normas que lo rigen, puede comparecer por la referida autoridad demandada.

No obstante lo anterior, es fundada, suplida en su deficiencia, en términos del artículo 40<sup>11</sup> de la ley reglamentaria de la materia, la causa de improcedencia planteada a modo de inexistencia en su contestación de demanda, pero relacionada con el presupuesto procesal en estudio.

Refiere el Poder Ejecutivo Federal que los actos controvertidos no son atribuibles a él, toda vez que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público llevó a cabo las transferencias, por concepto de participaciones federales, en agosto y septiembre de dos mil diecisiete, al Gobierno del Estado de Veracruz, de conformidad con el artículo 6o.<sup>12</sup> de la Ley de Coordinación Fiscal.

---

<sup>11</sup> "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."

<sup>12</sup> "Artículo 6. Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirselas. Las Legislaturas Locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general, atendiendo principalmente a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte municipal, considerados en el artículo 2o. del presente ordenamiento.

"La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

"Los Municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta ley.

"Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 de esta ley. Los gobiernos de las entidades, a más tardar el 15 de febrero, deberán publicar en su Periódico Oficial, así como en su página oficial de Internet el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados, de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente en el Periódico Oficial, así como en la página oficial de Internet del gobierno de la entidad, el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición. Las publicaciones anteriores se deberán realizar conforme a los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A efecto de acreditar su dicho, acompañó copia certificada de las cuentas por liquidar certificadas, obtenidas del Sistema de Administración Financiera Federal, folios 3789 y 4227, de agosto y septiembre de dicho año, de las que se desprende la transferencia de \$3,095'150,481.00 (tres mil noventa y cinco millones ciento cincuenta mil cuatrocientos ochenta y un pesos 00/100 M.N.) y \$2,749'537,037.00 (dos mil setecientos cuarenta y nueve millones quinientos treinta y siete mil treinta y siete pesos 00/100 M.N.).

Además de lo expuesto por la autoridad federal, de autos se desprende que la deducción y orden de deducción controvertidas constan, respectivamente, en las copias certificadas de los oficios SSE/1919/2017 y SSE/1827/2017, emitidos por la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz.

Por lo que el Poder Ejecutivo Federal no es la autoridad que pronunció los actos objeto de la controversia y, en ese sentido, se advierte su falta de legitimación pasiva.

2. Rogelio Franco Castán suscribe la contestación de la demanda, en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, ostentándose como secretario de Gobierno, lo que acredita con la copia certificada del nombramiento<sup>13</sup> expedido a su favor el uno de diciembre de dos mil dieciséis, por el gobernador constitucional de dicha entidad federativa.

Al respecto, el artículo 8, fracción X, de la Ley Número 58 Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, establece lo siguiente:

**"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

---

"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."

<sup>13</sup> Foja 101 del expediente principal.

Congreso del Estado, para efectos de lo previsto en los artículos 35 fracción III y 36, ambos de la Constitución Política del Estado."

Por su parte, el punto primero del acuerdo delegatorio que autoriza al secretario de Gobierno y al subsecretario Jurídico y de Asuntos Legislativos a representar al titular del Ejecutivo Estatal, así como al Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, publicado en la Gaceta Oficial del Estado, tomo CXCVI, número extraordinario 388, de veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete, prevé:

**"Punto primero.** Se delega y autoriza a los titulares de la Secretaría de Gobierno y de la Subsecretaría Jurídica y de Asuntos Legislativos, para que de forma conjunta o separada en nombre y representación del Gobierno del Estado, así como en nombre y representación del titular del Poder Ejecutivo, se apersonen y representen con todas las facultades, interpongan medios de defensa y en general, realicen todo tipo de trámites en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en las que intervengan el Poder Ejecutivo y el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con cualquier carácter."

Así también, el artículo 15, fracción XXXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, señala:

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

"...

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

De lo transcrito, se desprende que, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, con base en sus atribuciones, designó al titular de la Secretaría de Go-

bierno para que lo represente en las controversias constitucionales; y que éste a su vez, cuenta con la facultad de representarlo legalmente en cualquier instancia jurisdiccional; por lo que, al acreditar el cargo con que se ostenta y estar facultado, en términos de las normas que lo rigen, debe tenerse por legitimado para comparecer a esta controversia, en representación de dicha autoridad demandada.

Asimismo, el Poder Ejecutivo del Estado cuenta con legitimación pasiva para comparecer al juicio al atribuírsele la emisión de los actos impugnados.

SEXTO.—Al no advertirse la actualización de causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento distintos de los examinados, procede el estudio del concepto de invalidez que se plantea.

SÉPTIMO.—Esencialmente, en su único concepto de invalidez, el Municipio actor se duele de la deducción de \$2'172,715.83 (dos millones ciento setenta y dos mil setecientos quince pesos 83/100 M.N.) aplicada en agosto de dos mil diecisiete a sus participaciones federales, así como la orden de deducción de \$2'200,000.00 (dos millones doscientos mil pesos 00/100 M.N.), de tales recursos de septiembre de dos mil diecisiete a diciembre de dos mil dieciocho, por concepto de "*Convenio SHCP-IMSS/ISSSTE*", según su dicho, sin existir obligación, crédito fiscal firme o adeudo alguno con dichas entidades públicas.

Alega que, conforme al marco federal y estatal, tiene derecho a recibir, por parte de la Federación, los ingresos que le corresponden por concepto de participaciones federales, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, conforme a los calendarios publicados para tal efecto y dentro de los cinco días siguientes a que la autoridad federal transfiera los recursos a la estatal; además, reclama que el retraso da lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

Por no haber ocurrido así, en su opinión, se violan los artículos 1o., 14, 16 y 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, conviene tener presente el contenido de los oficios SSE/1827/2017<sup>14</sup> y SSE/1919/2017,<sup>15</sup> de veintiuno de agosto y seis de septiembre de dos mil diecisiete, de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz:

---

<sup>14</sup> Foja 190 del expediente principal.

<sup>15</sup> Foja 191 del expediente principal.

190



VER Finanzas  
SECRETARÍA DE FINANZAS Y PLANEACIÓN

SUBSECRETARÍA DE EGRESOS,  
DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO.

Oficio No. SSE/1827/2017.  
Asunto: Pago de Cuotas y Seguros RCV al IMSS.  
Xalapa-Enriquez, Ver., a 21 de agosto de 2017.  
Hoja 1/1

LIC. BRENDA ESTHER MANZANILLA RICO  
PRESIDENTA MUNICIPAL DE NANCHITAL DE  
LÁZARO CÁRDENAS DEL RÍO  
P R E S E N T E

Derivado de la resolución del Juez Décimo de Distrito en el Estado, del Poder Judicial de la Federación, que con fecha 30 de junio del año en curso dictaminó que se sobreescriba el juicio de amparo No. 1148/2016-IV promovido por el municipio y el 09 de agosto ratifico dicho dictamen.

En referencia a los oficios (se adjunta copia) que a continuación se relacionan mediante los cuales el IMSS solicitó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se cubrieran las Cuotas Ordinarias y los Seguros RCV con cargo a la Participaciones del Estado de Veracruz:

Identificación	Fecha	Periodo	Cuotas Ordinarias	Seguros RCV	Saldo a pagar
351-A-DGPA-E-1-a-316	20/12/2013	03/2000	2,862.26	0.00	2,862.26
351-A-DGPA-E-1-a-206	01/06/2013	2 al 5/2000	35,506.60	0.00	35,506.60
351-A-DGPA-E-1-a-174	02/08/2013	6/2000	2,649.62	0.00	2,649.62
351-A-DGPA-E-1-a-174	22/07/2013	1 al 12/2006	12,672,983.94	0.00	12,672,983.94
351-A-DGPA-E-1-a-174	22/07/2013	1 al 12/2007	11,277,455.37	0.00	11,277,455.37
351-A-DGPA-E-1-a-174	22/07/2013	11/2010	1,268.06	0.00	1,268.06
351-A-DGPA-E-1-a-174	22/07/2013	1 al 6/2006	0.00	4,738,540.55	4,738,540.55
351-A-DGPA-E-1-a-174	22/07/2013	1 al 6/2007	0.00	4,241,450.43	4,241,450.43
SUMA			23,992,724.85	8,979,990.98	32,972,715.83

Me permito hacer de su conocimiento que del monto de \$32'972,715.83 (Treinta y dos millones novecientos setenta y dos mil setecientos quince pesos 83/100), que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ya le retuvo al Estado, correspondiente al Registro Patronal P11 10614-10 del municipio de Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río le serán retenidos el próximo mes de septiembre del año en curso \$2'172,715.83 y \$2'200,000.00 pesos mensualmente de octubre de 2017 a diciembre de 2018 de sus Participaciones Federales (Ramo 28).

Se adjunta copia de los documentos referidos.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE

LIC. FRANCISCO JAVIER JIMÉNEZ ROCHA  
SUBSECRETARIO DE EGRESOS



C.c.p. al Gobierno Mexicano Chazarrini, Secretario de Finanzas y Planeación- Para su conocimiento- Presente.  
L.C. Angel Zameal Benitez Peraza- Director General de Programación y Presupuesto- Mismo fin- Presente  
Mra. Mayra Teresita Centés Rodríguez- Directora General de Vinculación y Coordinación Hacendaria- Mismo fin- Presente  
Mra. Edith Hernández Grajales- Subdirectora de Política y Coordinación Hacendaria- Mismo fin- Presente.  
L.C. Adán Vición Resto- Tesorero- Mismo fin- Presente.

001



SEFIPLAN  
ESTADO DE VERACRUZ

VER Finanzas  
SECRETARÍA DE FINANZAS  
Y PLANEACIÓN

SUBSECRETARÍA DE EGRESOS 1917  
SSE/1919/2017  
Asunto: Participaciones al Municipio  
Xalapa-Enríquez, Ver., a 6 de septiembre de 2017

C. BRENDA ESTHER MANZANILLA RICO  
PRESIDENTA MUNICIPAL DE NANCHITAL DE LÁZARO CÁRDENAS DEL RÍO  
PRESENTE

Con fundamento en lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal vigente en los artículos 2, 2A, 3A, 4, 4A y 4B, me permito informar el monto en pesos por concepto de participaciones federales del mes de agosto del presente año.

MUNICIPIO DE NANCHITAL DE LÁZARO CÁRDENAS DEL RÍO  
ESTADO DE VERACRUZ  
SECRETARÍA DE FINANZAS Y PLANEACIÓN  
CONVENIO SHCP-IMSS/SSSTE  
ACUERDO CMAS-XALAPA  
COMISIÓN BURSÁTIL F/998  
CRÉDITOS FISCALES  
RENTA DE TERRENO  
PRESTAMO BANCARIO-CAPITAL  
PRESTAMO BANCARIO-INTERESES  
DEUTSCHE BANK MÉXICO  
INTERACCIONES S.A. F/9946  
CAPITAL-FINTEGRA  
INTERESES-FINTEGRA  
FINANCIERA SOFOM  
CRÉDITO BANSI

	PARCIAL	TOTAL
<b>PARTICIPACIONES:</b>		
FONDO GENERAL.	6,383,862.14	
FONDO ESPECIAL I.E.P.S.	81,686.20	
FONDO DE FOMENTO MPAL.	1,194,937.80	
TENENCIA DE VEHÍCULOS.	20.50	
I S A N	52,373.49	
FONDO DE COMPENSACIÓN DEL I.S.A.N.	15,278.70	
FONDO DE FISCALIZACIÓN	209,692.67	
FONDO DE EXTRACCIÓN DE HIDROCARBUROS.	43,607.25	
PARTICIPACIONES DE GASOLINA Y DIESEL.	52,693.79	
INCENTIVO A LA VENTA DE GASOLINA Y DIESEL.	621.00	
<b>S U M A</b>		<b>8,034,773.54</b>
<b>DEDUCCIONES:</b>		
C.F.E.	507,166.00	
CONVENIO SHCP-IMSS/SSSTE	2,172,715.83	
ACUERDO CMAS-XALAPA	0.00	
COMISIÓN BURSÁTIL F/998	446,141.14	
CRÉDITOS FISCALES	0.00	
RENTA DE TERRENO	0.00	
PRESTAMO BANCARIO-CAPITAL	338,093.78	
PRESTAMO BANCARIO-INTERESES	141,186.11	
DEUTSCHE BANK MÉXICO	0.00	
INTERACCIONES S.A. F/9946	0.00	
CAPITAL-FINTEGRA	0.00	
INTERESES-FINTEGRA	0.00	
FINANCIERA SOFOM	0.00	
CRÉDITO BANSI	0.00	
<b>S U M A</b>		<b>(3,605,302.86)</b>
<b>OTRAS FUENTES :</b>		
IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARTICIPABLE	0.00	0.00
<b>S U M A</b>		<b>0.00</b>
<b>IMPORTE NETO</b>		<b>4,429,470.68</b>

ATENTAMENTE

LIC. FRANCISCO JAVIER JIMÉNEZ ROCHA  
SUBSECRETARIO DE EGRESOS

Recibi.  
L.C.P. Ana Lilia B.L.

Av. Xalapa No. 301,  
Col. Unidad del Bosque,  
C.P. 91010, Xalapa, VZ.

C.P. Dr. Guillermo Moreno Chazarín - Secretario de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. - Para su conocimiento. - Presente.

VE RUZ.gob.mx/finanzas

002 d

Como se advierte, efectivamente, la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz aplicó una deducción sobre las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor en agosto de dos mil diecisiete por la cantidad de \$2'172,715.83 (dos millones ciento setenta y dos mil setecientos quince pesos 83/100 M.N.) y ordenó la deducción de \$2'200,000.00 (dos millones doscientos mil pesos 00/100 M.N.), de septiembre de dicho año a diciembre de dos mil dieciocho; todo por concepto "*Convenio SHCP-IMSS/ISSSTE*".

Ahora bien, respecto del concepto "*Convenio SHCP-IMSS/ISSSTE*", debe tenerse presente que, en su contestación de demanda, el Ejecutivo Estatal señaló que su actuar se basaba en el "Convenio de regularización de la afiliación al seguro social de los trabajadores al servicio del Ayuntamiento Constitucional de Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, Veracruz",<sup>16</sup> celebrado el treinta de junio de mil novecientos noventa y ocho, entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Municipio actor, con la participación del Gobierno de Veracruz, como obligado solidario, así como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Dicho documento, acompañado en copia certificada,<sup>17</sup> tiene por objeto regularizar la afiliación de los trabajadores al servicio del citado Ayuntamiento, incorporados voluntariamente al régimen obligatorio del seguro social desde el uno de junio de mil novecientos noventa y ocho; destacando, en lo que interesa, las cláusulas siguientes:

**"Decimocuarta.** En caso de que 'el Ayuntamiento' no cubra directamente a 'el instituto' las cuotas correspondientes en los plazos establecidos por 'la ley', 'el Gobierno del Estado', como obligado solidario, acepta realizar dicho pago con cargo a sus participaciones federales.

"'El Ayuntamiento' acepta que 'el Gobierno del Estado' y/o 'la secretaría' descuenten de las participaciones federales que le corresponden, los montos que se hubiesen cubierto a su nombre."

**"Decimoquinta.** Con fundamento en los artículos 24 del Código Fiscal de la Federación, 233 y 287 de 'la ley' y 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal,

<sup>16</sup> Fojas 80 a 87 del expediente principal.

<sup>17</sup> A la que se le concede valor probatorio pleno, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley reglamentaria de la materia.

así como en base a lo estipulado en la cláusula anterior, 'la secretaría' acepta retener y enterar a 'el instituto', en vía de compensación, del monto de las participaciones que en ingresos federales correspondan a 'el Ayuntamiento' o en su caso a 'el Gobierno del Estado' en su carácter de obligado solidario, el importe de las cuotas, así como, en su caso, los recargos moratorios, actualización y capitales constitutivos que se generen con motivo de la aplicación de este convenio".

**"Decimosexta.** Cuantas veces 'la secretaría' tenga que cubrir a 'el instituto' cantidades con cargos a 'el Ayuntamiento' derivadas de este convenio, estará plenamente autorizada para hacerlo sin necesidad de la conformidad previa y expresa del mismo. bastará que 'el instituto' le exhiba la copia de la liquidación notificada y no pagada".

**"Decimoséptima.** Las partes están de acuerdo en que el presente convenio se celebra por tiempo indefinido y la terminación del mismo se sujetará a lo dispuesto en 'la ley'."

Conforme a lo anterior, en caso de que el Municipio actor no cubra directamente al Instituto Mexicano del Seguro Social las cuotas obrero-patronales correspondientes en los plazos establecidos por la ley, el Estado de Veracruz, obligado solidario, acepta realizar dicho pago con cargo a sus participaciones federales, y el Ayuntamiento acepta que el Gobierno Estatal o la Secretaría de Hacienda y Crédito Público descuenta de sus participaciones federales los montos que, por cuotas, recargos moratorios, actualizaciones y capitales constitutivos, que cubran a su nombre.

Dicha dinámica se verificaría cuantas veces la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tuviera que cubrir al Instituto Mexicano del Seguro Social cantidades a cargo del Ayuntamiento por los anteriores conceptos y quedaba plenamente autorizada, sin necesidad de conformidad previa y expresa del Municipio actor.

Refiere el Poder Ejecutivo Local que, con base en el multicitado convenio, el director general adjunto de Transferencias Federales de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público giró una serie de oficios a la Tesorería de la Federación, en los que la titular de la Unidad de Fiscalización y Cobranza del Instituto Mexicano del Seguro Social solicitaba se dispusiera de las participaciones del Estado de Veracruz, a efecto de que se le cubrieran diversos importes que, por concepto de cuotas obrero-patronales y accesorios, adeudaba el Municipio de Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, a saber:

a) Oficio 351-A-DGPA-E-1-a-174,<sup>18</sup> de veintidós de julio de dos mil trece, por \$32'931,697.35 (treinta y dos millones novecientos treinta y un mil seiscientos noventa y siete pesos 35/100 M.N.).

b) Oficio 351-A-DGPA-E-1-a-206,<sup>19</sup> de veintiuno de agosto de dos mil trece, por \$38,156.22 (treinta y ocho mil ciento cincuenta seis pesos 22/100 M.N.).

c) Oficio 351-A-DGPA-E-1-a-316,<sup>20</sup> de veinte de diciembre de dos mil trece, por \$2,862.26 (dos mil ochocientos sesenta y dos pesos 26/100 M.N.).

Documentales que fueron acompañadas en copia certificada a la contestación de demanda y las cuales fueron puestas a disposición del Municipio actor, mediante proveído de veintidós de noviembre de dos mil diecisiete,<sup>21</sup> sin que haya exhibido prueba alguna para desvirtuar su contenido.

Debe decirse que el fundamento de los oficios anteriores fue, precisamente, el convenio de regularización celebrado y el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual conviene tener presente:

**"Artículo 9.** Las participaciones que correspondan a las entidades y los Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo aquéllas correspondientes al Fondo General de Participaciones, al Fondo de Fomento Municipal y a los recursos a los que se refiere el artículo 4-A, fracción I, de la presente ley, que podrán ser afectadas en garantía, como fuente de pago de obligaciones contraídas por las Entidades o los Municipios, o afectadas en ambas modalidades, con autorización de las legislaturas locales e inscritas en el Registro Público Único, de conformidad con el capítulo VI del título tercero de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

"Los Municipios podrán convenir que la entidad correspondiente afecte sus participaciones o aportaciones susceptibles de afectación, para efectos de lo establecido en el párrafo anterior de este artículo.

<sup>18</sup> Fojas 111 a 114 del expediente principal.

<sup>19</sup> Fojas 115 a 118 del expediente principal.

<sup>20</sup> Fojas 119 a 121 del expediente principal.

<sup>21</sup> Foja 161 vuelta del expediente principal.

"No estarán sujetas a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, las compensaciones que se requieran efectuar a las Entidades como consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones. Asimismo, procederán las compensaciones entre las participaciones federales e incentivos de las Entidades y de los Municipios y las obligaciones que tengan con la Federación, cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o esta ley así lo autorice."

Conforme a dicho precepto, las participaciones que corresponden a las entidades y los Municipios son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo, entre otros recursos, aquellos correspondientes al Fondo General de Participaciones, los que podrán ser afectados en garantía, como fuente de pago de obligaciones contraídas por las entidades o los Municipios; que los Municipios podrán convenir que la Entidad correspondiente afecte sus participaciones o aportaciones susceptibles de afectación; y que procederán las compensaciones entre las participaciones federales e incentivos de las entidades y de los Municipios y las obligaciones que tengan con la Federación, cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o la ley así lo autorice.

En el caso, es claro que el Municipio actor y el Instituto Mexicano del Seguro Social celebraron un *"Convenio de regularización de la afiliación al seguro social de los trabajadores al servicio del Ayuntamiento Constitucional de Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, Veracruz."* el treinta de junio de mil novecientos noventa y ocho, en el que el Gobierno del Estado figuró como obligado solidario ante el incumplimiento de pago de las cuotas correspondientes al Instituto Mexicano del Seguro Social por parte de aquél.

No está de más referir que, conforme a dicha constancia, la Legislatura del Estado otorgó su autorización el mismo treinta de junio de mil novecientos noventa y ocho, previa sesión de Cabildo.

En ese sentido, dicho convenio es acorde con el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, que prevé los lineamientos para la afectación de las participaciones federales que corresponden a los Municipios.

Así también, el Gobierno del Estado de Veracruz acreditó que, en dos mil trece, se actualizó la cláusula decimocuarta del tantas veces citado convenio, pues la Tesorería de la Federación afectó sus participaciones federales, para cubrir diversos importes que, por concepto de cuotas obrero-patronales y accesorios, adeudaba el Municipio de Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, Vera-

cruz al Instituto Mexicano del Seguro Social; sin que esto haya sido desvirtuado por el actor.

Por ende, al existir constancia en autos de todo lo anterior, debe concluirse que el Gobierno del Estado de Veracruz se encontraba facultado para ordenar y aplicar las deducciones correspondientes al Municipio actor y que, contrario a lo argumentado por éste, sí tenía conocimiento de los términos y condiciones en que se había obligado, con motivo de la celebración del acuerdo de treinta de junio de mil novecientos noventa y ocho.

En ese sentido, resulta infundado lo alegado por el Municipio actor, en cuanto a que los actos impugnados violan el marco jurídico federal y estatal, al no transferirle íntegramente los recursos que le corresponden por concepto de participaciones federales, sin existir obligación o adeudo alguno con el Instituto Mexicano del Seguro Social, pues, como quedó evidenciado, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz acreditó: a) Que el Instituto Mexicano del Seguro Social solicitó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cubrir, en términos del convenio, determinadas cantidades adeudadas por el Ayuntamiento por concepto de cuotas obrero-patronales; b) Que la referida secretaría retuvo dichos montos con cargo a las participaciones federales correspondientes al Estado, en su carácter de obligado solidario; y, c) Que el Gobierno de Veracruz ordenó descontar tales importes de los recursos federales del actor.

De manera que el actuar del gobierno local no viola la libre administración hacendaria municipal, ya que, precisamente, la suscripción del citado acuerdo es reflejo de la libre disposición y aplicación de los recursos del actor para hacer frente a sus obligaciones y, su eventual aplicación frente a la actualización de los supuestos previstos, es una consecuencia directa del compromiso asumido.

Por ende, los actos controvertidos son una consecuencia de los términos en que el actor libremente se comprometió para hacer frente al pago de cuotas al Instituto Mexicano del Seguro Social, con motivo de la afiliación de sus trabajadores incorporados voluntariamente al régimen obligatorio del seguro social y sus beneficiarios legales.

Así, aunque las deducciones ciertamente impactan sus recursos, no puede estimarse que exista una afectación hacendaria reprochable a la autoridad estatal; tampoco que los oficios de mérito se encuentren indebidamente fundados y motivados, en razón de que indican el concepto de la deducción (Convenio SHCP-IMSS/ISSSTE), el monto y los meses en que se aplicarían las deducciones, el registro patronal respectivo (P11 10614-10) y los artículos de la

Ley de Coordinación Fiscal correspondientes; aunado a que se adjuntó copia de los oficios por medio de los cuales el Instituto Mexicano del Seguro Social solicitó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se cubrieran las cuotas ordinarias con cargo a las participaciones federales del Estado.

En consecuencia, toda vez que existe una norma legal que permite la afectación de recursos analizados; la actuación del Ejecutivo Local se ajustó a ella en los términos del convenio; y existieron los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho para su aplicación, los actos impugnados no vulneran los artículos 14, 16 y 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la controversia constitucional promovida por el Municipio de Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, Estado de Veracruz.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez y la orden de la deducción demandada de \$2'172,715.83 (dos millones ciento setenta y dos mil setecientos quince pesos 83/100 M.N.) aplicada en agosto de dos mil diecisiete al total de recursos que le corresponden al Municipio de Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, Estado de Veracruz, por concepto de participaciones federales; así como de la orden de deducción de \$2'200,000.00 (dos millones doscientos mil pesos 00/100 M.N.) de tales recursos, de septiembre de dos mil diecisiete a diciembre de dos mil dieciocho, contenida en el oficio SSE/1827/2017, de veintiuno de agosto de dos mil diecisiete, suscrito por el subsecretario de Egresos de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz.

TERCERO.—Publíquese la resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. (ponente). El Ministro José Fernando Franco González Salas realiza reserva de criterio.

**I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD AL TENER CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO CON ANTERIORIDAD (ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE PAGO DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES AL MUNICIPIO DE MINATITLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE RECLAMA EL PAGO DE INTERESES CON MOTIVO DE LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE APORTACIONES O PARTICIPACIONES FEDERALES ES EL DE TREINTA DÍAS (PAGO EXTEMPORÁNEO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE MINATITLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**III. 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 MINATITLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES OPORTUNA LA IMPUGNACIÓN CON MOTIVO DE LA OMISIÓN DE UN PAGO A PESAR DE QUE CON POSTERIORIDAD A LA DEMANDA SE REALICE (ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE MINATITLÁN 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 (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE MINATITLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VI. 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 MINATITLÁN POR PARTE DEL**

**PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SUS DIFERENCIAS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE MINATITLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VIII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ADMITE EXPRESAMENTE EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE LA ENTREGA DE RECURSOS DEL FONDO DE PARTICIPACIONES FEDERALES, POR EL MES DE AGOSTO DE DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE MINATITLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IX. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ADMITE EXPRESAMENTE EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE ENTREGA DE RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL, POR LOS MESES DE AGOSTO Y SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE MINATITLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**X. 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 OPORTUNO DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL**

**DISTRITO FEDERAL (FORTAMUNDF), CORRESPONDIENTE AL MES DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE MINATITLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE ENTERO DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES RESPECTO DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL QUE LO VINCULA PARA QUE EN UN PLAZO DE NOVENTA DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO, ENTREGUE LAS CANTIDADES ADEUDADAS Y LOS INTERESES QUE SE HAYAN GENERADO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE MINATITLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 125/2016. MUNICIPIO DE MINATITLÁN, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 24 DE OCTUBRE DE 2018. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y EDUARDO MEDINA MORA I. LA MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS EMITIÓ SU VOTO CON SALVEDADES. AUSENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. SECRETARIO: ALFREDO VILLEDA AYALA.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **veinticuatro de octubre de dos mil dieciocho**.

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Demanda.** Por escrito presentado el tres de noviembre de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Héctor Damián Cheng Barragán y Martín Gracia Vázquez, presidente municipal y síndico del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Minatitlán, Veracruz de Ignacio de la Llave, promovieron controversia constitucional en representación de ese Ayuntamiento contra el Poder Ejecutivo de esa entidad federativa.

Señaló, como actos cuya invalidez demanda, los que a continuación se sintetizan:

"1. 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 al Municipio actor, sin motivo, razón o fundamento legal alguno.

"2. 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 septiembre del presente año al Municipio actor, sin motivo, razón o fundamento legal alguno.

"3. 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 federales para el fortalecimiento de los Municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), correspondientes al mes de septiembre del presente año al Municipio actor sin motivo, razón o fundamento legal alguno.

"4. 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 alguno."

SEGUNDO.—**Antecedentes.** La parte actora manifestó, como antecedentes, los que a continuación se transcriben:

"1. El artículo 115, en su fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece diversos principios, derechos y facultades de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios para el fortalecimiento de su autonomía desde el orden constitucional, los cuales, al ser observados, garantizan el respeto a la autonomía municipal y su pleno desarrollo social.

"2. Es por lo anterior, que a efecto de fortalecer la autonomía del Municipio de Minatitlán, Veracruz, y otros Municipios y entidades federativas, se aprobó el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2016, y en su anexo 1, apartado C, prevé recursos en el Ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, constituido 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 4o.-A de la Ley de Coordinación Fiscal, Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos y Fondo de Extracción de Hidrocarburos. Asimismo, la Federación publicó, con fecha 28 de enero de 2016, en el Diario Oficial de la Federación, el 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 entidad federativa de los fondos mencionados en el párrafo anterior, para el ejercicio fiscal 2016. Además, la Ley de Coordinación Fiscal Federal en sus artículos 2o., 2o.-A, 3o.-A, 4o., 4o.-A y 4o.-B prevén que los recursos de dichos fondos sean distribuidos entre los Municipios de cada entidad.

"Bajo el anterior contexto normativo, el Gobierno del Estado de Veracruz, a través del acuerdo publicado en la Gaceta Oficial, con número extraordinario 062, de fecha 12 de febrero del 2016, dio a conocer el calendario de entrega, porcentaje, formulas y variables utilizadas, así como los montos estimados de las participaciones federales: Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, del impuesto sobre automóviles nuevos, impuesto especial sobre producción y servicios, Fondo de Fiscalización y Recaudación, Ingresos derivados de aplicación del artículo 4o.-A de la Ley de Coordinación Fiscal federal, Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos y Fondo de Extracción de Hidrocarburos, en donde se encuentra incluido el Municipio de Minatitlán, Veracruz, que legalmente representamos.

"...

"Asimismo, el artículo 8o. de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz establece que la Secretaría dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado reciba las participaciones de la Federación, ministrará a los Municipios las participaciones que les correspondan.

"Indicando que la parte correspondiente al mes de agosto, debe ser oportunamente entregada el 7 de septiembre, cuestión que no aconteció, pues las demandadas, hasta el momento, han sido omisas en entregar el importe de las participaciones del mes de agosto, entregando únicamente lo correspondiente al mes de septiembre, adeudando en la actualidad al Municipio actor que representamos, la cantidad de: \$15'174,381.40 (quince millones ciento setenta y cuatro mil trescientos ochenta y un pesos 40/100 moneda nacional), por concepto de participaciones federales del mes de agosto del actual.

"No omitiendo manifestar que existen deducciones en cuanto al monto antes referido, quedando de la manera siguiente:

<b>"Participaciones:</b>	<b>Parcial</b>	<b>pesos</b>
"Fondo General	11'750,804.55	
"Fondo Especial IEPS	137,368.54	
"Fondo de Fomento Municipal	2'261,211.52	
"Tenencia de Vehículos	103.03	
"ISAN	90,996.66	
"Fondo de Compensación del ISAN	30,022.66	
"Fondo de Fiscalización	422,512.41	
"Fondo de Extracción de "Hidrocarburos	121,554.61	
"Participaciones de Gasolina y Diesel	348,263.55	
"Incentivo a la Venta de "Gasolina y Diesel	11,543.87	
<b>"Suma</b>	<b>15'174,381.40</b>	
<b>"Deducciones:</b>		
"CFE	1'432,781.00	
"Fideicomiso Bursatil F/998	833,007.03	
"Interacciones S.A. F/9946	2'484,057.88	
<b>"Suma</b>	<b>6'514,398.37</b>	
<b>"Depósito neto</b>	<b>10'424,535.49</b>	

"En tal virtud, la entidad pública y el órgano de Gobierno Estatales demandados, hechas las deducciones aludidas, incumplen su obligación legal y constitucional de entregar íntegras las cantidades supra señaladas a nuestra representada, consecuentemente, violentan el orden constitucional, al haber retenido indebidamente, en perjuicio del erario municipal, la cantidad de \$10'424,535.49 (diez millones cuatrocientos veinticuatro mil quinientos treinta y cinco pesos 49/100 moneda nacional).

"No se omite manifestar que el Gobierno del Estado de Veracruz, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, sin anuencia del Municipio, y sin mediar convenio alguno donde este Municipio así lo establezca, está reteniendo las participaciones federales que le corresponden por ley a este Ayuntamiento, pues se encuentra deduciendo las cuotas de seguridad social a favor del instituto de pensiones del Estado, generando con ello, además, un daño financiero a la entidad que representamos, sin que hasta el momento, de manera fundada y motivada, explique las razones del porqué se encuentra deduciendo dichas cuotas sin motivo alguno.

"3. Por otro lado, es importante establecer que el Decreto de Presupuestos de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016 (PEF 2016), publicado el 27 de noviembre de 2015 en el Diario Oficial de la Federación, en su artículo 7 y en sus anexos 1, apartado C, y 22, prevén recursos del Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMDF), el cual se encuentra regido normativamente por la Ley de Coordinación Fiscal federal vigente (ley).

"Indicando, además, que el penúltimo párrafo del artículo 25 de la ley prevé que los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, dentro del cual se localiza el FISDMDF, sean distribuidos entre los Municipios de cada entidad mediante la fórmula y metodología señaladas en dicha ley.

"Es por ello que, bajo este contexto normativo, el Gobierno del Estado de Veracruz, a través del acuerdo publicado en la Gaceta Oficial, con número extraordinario 042, de fecha 29 de enero del 2016, dio a conocer la fórmula y metodología para la distribución entre los Municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, entre ellos, el de Minatitlán, de las aportaciones federales previstas en el FISDMDF, correspondientes al ejercicio fiscal de 2016, así como las asignaciones presupuestales a los Municipios que resulta de la aplicación de dicha metodología.

"...

"Siendo que, en el presente asunto, los demandados, el Estado y la Secretaría de Finanzas y Planeación de Veracruz de Ignacio de la Llave, han sido omisas en depositar el importe económico de las aportaciones correspondientes al mes de agosto y septiembre del presente año a favor del Municipio actor que representamos, pues de acuerdo al calendario debieron ser depositadas el 7 de septiembre y 7 de octubre, respectivamente, cuestión que

no aconteció, ascendiendo a la cantidad de \$12'926,800.64 (doce millones novecientos veintiséis mil ochocientos pesos 64/100 moneda nacional), de aportaciones del FIS MDF.

"4. En este orden de exposición, resulta que el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016, publicado el 27 de noviembre de 2015 en el Diario Oficial de la Federación, en su artículo 7, y en sus anexos 1, apartado C, y 22, prevén 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 (FORTAMUNDF), regido normativamente por el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal federal.

"Además, en el penúltimo párrafo del artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal federal prevé que los recursos del Ramo 33 para el FORTAMUNDF sean distribuidos entre los Municipios de cada entidad, mediante la fórmula y metodología señalados en el capítulo V de dicha ley.

"Es por ello que en observancia al contenido normativo referido, el Estado de Veracruz, a través del acuerdo publicado en la Gaceta Oficial, con número extraordinario 042, de fecha 29 de enero del 2016, da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, entre los Municipios del Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal de 2016, entre ellos, el Municipio actor que representamos.

"Indicando que el calendario de entrega, de conformidad con el referido acuerdo, en el punto quinto, establece de manera puntual la fecha de entrega del recurso, mismo que nos permitimos transcribir para su conocimiento.

"...

"Siendo que, en el presente asunto, las hoy demandadas han sido omisas en depositar las aportaciones correspondientes al mes de septiembre del presente año, pues ésta se debió haber depositado el 7 de octubre, cuestión que no aconteció, ascendiendo a la cantidad de \$6'735,759.00 (seis millones setecientos treinta y cinco mil setecientos cincuenta y nueve pesos 00/100 moneda nacional) de aportaciones del FORTAMUNDF.

"5. En el mismo sentido debemos indicar que en fecha veintinueve de enero de dos mil dieciséis, diversos Ayuntamientos del Estado de Veracruz, entre ellos, el de Minatitlán, celebramos convenio administrativo para el otorgamiento de subsidios a los Municipios y demarcaciones territoriales del Distrito

Federal, y en su caso a las entidades federativas (FORTASEG), por parte de la Federación, convenio celebrado con el Ejecutivo Federal a través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Poder Ejecutivo Libre y Soberano de Veracruz, representado por su Gobernador Constitucional, asistido por el secretario de Finanzas y Planeación, el secretario de Seguridad Pública, el secretario Ejecutivo del Sistema y del Consejo Estatal de Seguridad Pública, así como diversos Municipios del Estado de Veracruz, entre ellos, el de Minatitlán, Veracruz, representado por el suscrito presidente municipal.

"Convenio que, en su cláusula primera, establece que el objeto del convenio es que el secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, transfiera recursos presupuestarios federales del 'FORTASEG' a los Municipios, por conducto del secretario de Finanzas y Planeación de la entidad federativa, con la finalidad de fortalecer el desempeño en las funciones en materia de seguridad pública que realiza la entidad federativa en el territorio de los Municipios.

"En el considerando segundo del referido convenio, se establecen los montos que le corresponden al Municipio actor de Minatitlán, Veracruz, por concepto del recurso antes indicado, el monto total asciende a la cantidad de \$11'228,716.00 (once millones doscientos veintiocho mil setecientos dieciséis pesos 00/100 moneda nacional).

"...

"Es dable referir que el Municipio de Minatitlán, Veracruz, que representamos, se le entregó la primera ministración y hemos cumplido con las cláusulas establecidas en el multicitado convenio, a efecto de que el recurso denominado FORTASEG de la segunda ministración baje a nuestro Municipio.

"...

"Reteniendo de forma indebida dicho recurso, es decir, los demandados adeudan al Municipio actor, por concepto del recurso 'FORTASEG', la cantidad de \$5'614,358.00 (cinco millones seiscientos catorce mil trescientos cincuenta y ocho pesos 00/100 moneda nacional).

"6. Visto lo anterior, resulta que, hasta el momento de presentar nuestra demanda de controversia, se actualiza 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, en perjuicio del Municipio que legalmente representamos, bajo los montos siguientes:

<b>Fondo</b>	<b>Monto</b>	<b>Periodo</b>
<b>Participaciones federales</b>	<b>\$15'174,381.40</b>	<b>Agosto</b>
<b>FISM</b>	<b>\$12'926,800.64</b>	<b>Agosto-septiembre</b>
<b>FORTAMUNDF</b>	<b>\$6'735,759.00</b>	<b>Agosto (sic) -Septiembre</b>
<b>Programas</b>	<b>Importe</b>	
<b>FORTASEG</b>	<b>\$5'614,358.00</b>	
<b>Total</b>	<b>\$40'451,299.04</b>	

"7. No omitimos manifestar que ya le fue solicitado al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, a través del oficio OF-P-1304/2016, y al secretario titular de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, a través del oficio OF-P-1225-2016, así como a la titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del oficio OF-P-1316/2016, el depósito, de manera inmediata, del importe que adeudan, hasta el momento de interponer la presente controversia, al Municipio actor de las participaciones y aportaciones relativas a los programas FISMDF y FORTAMUNDF, así como el recurso denominado FORTASEG.

"Realizando, la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, únicamente el depósito de las participaciones correspondientes al mes de septiembre del 2016, por la cantidad de \$6'421,042.87 (seis millones cuatrocientos veintiún mil cuarenta y dos pesos 87/100 moneda nacional); sin embargo, sigue siendo omiso en las cantidades restantes.

"8. La procedencia de la demanda de controversia constitucional que enderezamos en contra de las demandadas, se robustece en virtud de que mediante oficio No. 351-A-PFV-PV-084, recibido por el Municipio actor por correo electrónico, el 24 de octubre del presente año, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del director de Planeación y Vinculación con Haciendas Estatales y Municipales, hizo de nuestro conocimiento que dicha Secretaría Federal ha ministrado las participaciones en tiempo y forma al Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, luego entonces, con dicho informe oficial se corrobora la inconstitucional omisión en que incurren las demandadas y

que con su actuar causa agravio directo al patrimonio municipal, al violentar nuestra autonomía hacendaria en términos del artículo 115 constitucional."

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** A continuación, se sintetiza el único concepto de invalidez expresado por la parte actora:

- La conducta omisiva de las demandadas violenta en perjuicio del Municipio el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, que garantiza la independencia y autonomía de los Municipios de las entidades federativas de la República, en lo particular, el Municipio de Minatitlán perteneciente al Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

- Atendiendo a los principios fundamentales en materia hacendaria, resulta inconstitucional e ilegal la retención en que incurren las demandadas, tanto de aportaciones y participaciones federales, pues, con todo ello, el Estado y la Secretaría por conducto de sus titulares vulneran el principio de la libre administración hacendaria del Municipio de Minatitlán, Veracruz de Ignacio de la Llave.

- Menciona que una vez que la Federación y los Estados 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; su efectiva percepción queda constitucionalmente 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 las correspondían en su valor real, es decir, junto con los intereses correspondientes, cuando se haya producido algún retraso en las entregas respectivas.

- Al haberse omitido el pago de las participaciones, aportaciones federales FIS MDF, FORTAMUNDF, así como el apoyo al programa FORTASEG, se deja al Municipio actor en completo estado de indefensión económica respecto a su hacienda.

- El artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal contempla el principio de integridad de los recursos municipales, consistentes en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa tanto de las participaciones como de las aportaciones federales, pues en

caso de entregarse extemporáneamente se genera el pago de intereses correspondientes.

CUARTO.—**Preceptos constitucionales violados.** El Municipio actor señaló que se transgreden en su perjuicio los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—**Admisión a trámite de la controversia constitucional.** Por acuerdo de tres de noviembre de dos mil dieciséis, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional 125/2016, y designó como instructora a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

Por auto de ocho de noviembre siguiente, la Ministra instructora admitió la demanda de controversia constitucional, únicamente por el síndico municipal, ordenó emplazar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y dar vista al procurador general de la República para que hiciera las manifestaciones que considerara pertinentes.

SEXTO.—**Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo Local.** Mediante oficio depositado el doce de enero de dos mil diecisiete en la Oficina de Correos de México, recibido el veinte de enero siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Miguel Ángel Yunes Linares, gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, contestó la demanda de controversia constitucional en la que alegó causales de improcedencia, las cuales se estudiarán en el apartado correspondiente.

SÉPTIMO.—El procurador general de la República no rindió opinión a pesar de estar debidamente notificado.

OCTAVO.—**Audiencia.** Una vez agotado el trámite respectivo, el trece de marzo de dos mil diecisiete, tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de ese ordenamiento legal, se hizo relación de las constancias de autos y se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes.

NOVENO.—**Avocamiento.** Mediante proveído de trece de marzo de dos mil dieciocho, el presidente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de

Justicia de la Nación determinó que esta Sala se avocaba al conocimiento del presente asunto, ordenando devolver los autos a la Ministra ponente.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda 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, párrafo primero, 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 resulta innecesaria la intervención del Pleno de este Alto Tribunal, toda vez que se trata de una controversia constitucional suscitada entre el Municipio de Minatitlán y el Poder Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave, sobre la constitucionalidad de diversos actos sin cuestionar una norma de carácter general.

SEGUNDO.—**Legitimación activa.** Se procede a realizar el estudio de la legitimación de quien promueve la controversia constitucional, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

El artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal faculta a los Municipios de una entidad federativa para promover controversias, en las cuales se cuestione la constitucionalidad de sus actos o de sus disposiciones de carácter general.

Asimismo, conforme a los artículos 10, fracción I, y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>1</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 y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

<sup>1</sup> "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."

Del escrito de la demanda de controversia constitucional se advierte que quien promueve es el síndico del Ayuntamiento de Minatitlán, Veracruz de Ignacio de la Llave, representante legal de ese Municipio, carácter que acredita con una copia certificada de la constancia de mayoría y validez que le fue otorgada por el Consejo Municipal Electoral de Minatitlán, de Veracruz de Ignacio de la Llave, dependiente del Instituto Estatal Electoral, el nueve de julio de dos mil trece.<sup>2</sup>

De acuerdo con el artículo 37, fracción I,<sup>3</sup> de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, corresponde al síndico la representación jurídica del Municipio; por lo que procede reconocer su legitimación para promover el presente medio de control.

Así también, la del propio Municipio actor para instar la vía, al ser uno de los entes mencionados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

**TERCERO.—Legitimación pasiva.** A continuación, se analizará la legitimación de la parte demandada, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

En el caso, el Municipio actor señaló, como autoridad demandada, al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al cual le atribuyó la omisión de entrega de participaciones federales y los recursos del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), y del apoyo económico del programa de FORTASEG, así como el pago de intereses.

Miguel Ángel Yunes Linares dio contestación a la demanda en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, personalidad que acredita con las copias certificadas de la Constancia de

<sup>2</sup> Foja 26 del expediente en que se actúa.

<sup>3</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."

Mayoría de doce de junio de dos mil dieciséis, expedida a su favor por los integrantes del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado, mediante la cual se le declara como gobernador electo de la entidad referida.<sup>4</sup>

Ahora bien, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el artículo 42 dispone:

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

En consecuencia, Miguel Ángel Yunes Linares tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en la presente controversia.

**CUARTO.—Precisión de actos.** Antes de entrar al análisis de la oportunidad de la demanda, es preciso determinar cuál es el acto o los actos concreta y específicamente reclamados por el Ayuntamiento actor.

A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con los artículos 39, 40 y 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, resulta procedente hacer las siguientes precisiones que derivan de la lectura integral y sistemática de las constancias de autos, particularmente de la demanda, de la contestación y de las documentales exhibidas como pruebas.

En el capítulo IV de la demanda inicial, se advierte que el Municipio actor impugnó:

"1. 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 al Municipio actor, sin motivo, razón o fundamento legal alguno.

"2. 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

---

<sup>4</sup> Foja 174 del expediente en que se actúa.

(FIS MDF), correspondientes a los meses de agosto y septiembre del presente año al Municipio actor, sin motivo, razón o fundamento legal alguno.

"3. 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 federales para el fortalecimiento de los Municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), correspondientes al mes de septiembre del presente año al Municipio actor sin motivo, razón o fundamento legal alguno.

"4. 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 alguno."

Por otra parte, en el capítulo VI de la demanda inicial, se advierte que el Municipio actor, expresamente, manifestó lo siguiente:

"En el considerando segundo del referido convenio, se establecen los montos que le corresponden al Municipio actor de Minatitlán, Veracruz, por concepto del recurso antes indicado, el monto total asciende a la cantidad de \$11'228.716.00 (once millones doscientos veintiocho mil setecientos dieciséis pesos 00/100 moneda nacional).

"...

"Es dable referir que el Municipio de Minatitlán, Veracruz, que representamos se le entregó la primera ministración y hemos cumplido con las cláusulas establecidas en el multicitado convenio, a efecto de que el recurso denominado FORTASEG de la segunda ministración baje a nuestro Municipio.

"...

"Reteniendo de forma indebida dicho recurso, es decir, los demandados adeudan al Municipio actor, por concepto del recurso 'FORTASEG', la cantidad de \$5'614,358.00 (cinco millones seiscientos catorce mil trescientos cincuenta y ocho pesos 00/100 moneda nacional).

"...

"Indicando que la parte correspondiente al mes de agosto, debe ser oportunamente entregada el 7 de septiembre, cuestión que no aconteció, pues las

demandadas, hasta el momento han sido omisas en entregar el importe de las participaciones del mes de agosto, entregando únicamente lo correspondiente al mes de septiembre, adeudando en la actualidad al Municipio actor que representamos, la cantidad de \$15'174,381.40 (quince millones ciento setenta y cuatro mil trescientos ochenta y un pesos 40/100 M.N.), por concepto de participaciones federales del mes de agosto del actual.

"No omitiendo manifestar que existen deducciones en cuanto al monto antes referido quedando de la siguiente manera:

<b>"Participaciones</b>	<b>Parcial</b>	<b>pesos</b>
"Fondo general	11'750,804.55	
"Fondo Especial IEPS	137,368.54	
"Fondo de Fomento Municipal	2'261,211.52	
"Tenencia de vehículos	103.03	
"ISAN	90,996.66	
"Fondo de compensación del "ISAN	30,022.66	
"Fondo de Fiscalización	422,512.41	
"Fondo de Extracción de "Hidrocarburos	121,554.61	
"Participaciones de Gasolina y "Diesel	348,263.55	
"Incentivos a la Venta de "Gasolina y Diesel	11,543.87	
<b>"Suma</b>	<b>15'174,381.40</b>	
<b>"Deducciones:</b>		
"CFE	1'432,781.00	
"Fideicomiso bursátil F/998	833,007.03	
"Interacciones S.A.F/9946	2'484,057.88	
<b>"Suma</b>	<b>6'514,398.37</b>	
<b>"Depósito Neto</b>	<b>10'424,535.49</b>	

"...

"Visto lo anterior, resulta que, hasta el momento de presentar nuestra demanda de controversia, se actualiza 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, en perjuicio del Municipio que legalmente representamos, bajo los montos siguientes: ..."

<b>Fondo</b>	<b>Monto</b>	<b>Periodo</b>
Participaciones federales	\$15'174,381.40	Agosto
FISMDF	\$12'926,800.64	Agosto-septiembre
FORTAMUNDF	\$6'735,759.00	Agosto (sic) -septiembre
Programas	Importe	
FORTASEG	\$5'614,358.00	
Total	\$40'451,299.04	

Dado que el Municipio actor impugnó expresamente una omisión de pago, se puede afirmar que, efectivamente, reclama lo siguiente:

- La omisión de pago de las participaciones federales correspondientes al mes de agosto de dos mil dieciséis, por la cantidad de \$10'424,535.49 (diez millones cuatrocientos veinticuatro mil quinientos treinta y cinco pesos 49/100 moneda nacional).

Cabe aclarar que, si bien el Municipio actor en un principio manifestó que la autoridad demandada le adeudaba la cantidad de \$15'174,381.40 (quince millones ciento setenta y cuatro mil trescientos ochenta y un pesos 40/100 moneda nacional); también lo es que confesó que le descontaban diversas deducciones, por lo que la autoridad era omisa en pagarle únicamente el monto de \$10'424,535.49 (diez millones cuatrocientos veinticuatro mil quinientos treinta y cinco pesos 49/100 moneda nacional).

Por tanto, se concluye que la última cantidad es la que demanda el Municipio actor.

- La omisión de pago de las aportaciones para el Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social Municipal (FISMDF) correspondiente a

los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis, por la cantidad de \$12'926,800.64 (doce millones novecientos veintiséis mil ochocientos pesos 64/100 moneda nacional).

- La omisión de pago de las aportaciones del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), correspondiente al mes de septiembre de dos mil dieciséis, por la cantidad de \$6'735,759.00 (seis millones setecientos treinta y cinco mil setecientos cincuenta y nueve pesos 00/100 moneda nacional).

Lo anterior así se considera, en virtud de que de la lectura integral de la demanda, se advierte que al narrar los antecedentes de la demanda, expresamente explica que las autoridades habían sido omisas en depositar las aportaciones correspondientes al mes de septiembre de dos mil dieciséis, las cuales debieron ser depositadas el siete de octubre de dicho año, sin hacer precisión alguna sobre el mes de agosto, el cual únicamente se menciona en el cuadro final que inserta.

- La omisión de pago de la segunda aportación del subsidio a los Municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función de seguridad pública (FORTASEG) del ejercicio fiscal dos mil dieciséis, por la cantidad de \$5'614,358.00 (cinco millones seiscientos catorce mil trescientos cincuenta y ocho pesos 00/100 moneda nacional).

Cabe mencionar que el Municipio actor manifestó que se le había entregado la primera ministración por la cantidad de \$5'614,358.00 (cinco millones seiscientos catorce mil trescientos cincuenta y ocho pesos 00/100 moneda nacional).

- El pago de intereses.

En consecuencia, los actos impugnados que se precisan en este apartado serán los que se estudiarán a la luz de los preceptos constitucionales aplicables al caso, en atención a la jurisprudencia P/J. 98/2009,<sup>5</sup> emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

---

<sup>5</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro digital: 166985.

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA.—El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto."

QUINTO.—**Naturaleza de los actos.** En virtud de los actos precisados en el considerando anterior, cabe mencionar que el Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional número 135/2016, determinó lo siguiente:

"Cabe destacar que respecto de las controversias constitucionales en las que se impugnan actos de naturaleza negativa —es decir, los que implican un no hacer—, el Pleno de este Alto Tribunal ha establecido diversas directrices para proceder a su estudio:

a) Posibilidad de impugnar en controversia constitucional actos de naturaleza positiva y negativa.

"Al resolver la controversia constitucional 3/97,<sup>6</sup> se destacó que, de conformidad con los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los

---

<sup>6</sup> En sesión de dieciocho de mayo de mil novecientos noventa y nueve, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Góngora Pimentel.

Estados Unidos Mexicanos, así como 10 y 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del propio precepto constitucional, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que al referirse dichos numerales, en forma genérica, a 'actos', debe entenderse que éstos pueden ser, atendiendo a su naturaleza, tanto positivos –implican un hacer–, como negativos –implican un no hacer u omisión–.

"Lo anterior se reflejó en la jurisprudencia P/J. 82/99, cuyos rubro y texto se transcriben a continuación:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE IMPUGNAR EN ESTA VÍA LAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS A QUE SE REFIERE LA LEY REGLAMENTARIA RESPECTIVA, SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS POSITIVOS, NEGATIVOS Y OMISIONES." (se transcribe).<sup>7</sup>

"b) Verificación de la existencia de la obligación de hacer.

"Asimismo, se estableció que en el caso de la impugnación de actos de naturaleza negativa, dado que se combate una omisión total o absoluta en el cumplimiento de un hacer, primero debe verificarse que existe la obligación, por parte de la demandada, de llevar a cabo lo que la actora asevera que no se realizó –verbigracia, la entrega de las participaciones federales que corresponden a un Municipio–.

"c) Regla general de plazo para impugnación de actos de naturaleza negativa.

"En este punto, debe precisarse que en la ejecutoria que resolvió la diversa controversia constitucional 10/2001,<sup>8</sup> se determinó que los actos de naturaleza negativa tienen el carácter de continuos, pues al implicar un no

<sup>7</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página 568, registro digital: 193445.

<sup>8</sup> En sesión de veintidós de abril de dos mil tres, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Azuela Güitrón.

hacer, por parte de la autoridad, generan una situación permanente que no se subsana mientras no se realice la obligación de hacer, la cual se reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva.

"De lo cual se concluyó que, como regla general, dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para su impugnación también se actualiza día a día, permitiendo entonces que la demanda pueda presentarse en cualquier momento, mientras que tal omisión persista.

"La regla general de mérito se ve reflejada en la jurisprudencia P/J. 43/2003, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.' (se transcribe).<sup>9</sup>

"Cabe destacar que, para que se actualice la aplicación de la regla general de referencia, se requiere de la existencia de una falta absoluta de actuación de la demandada y no del solo incumplimiento parcial o de la mera infracción de alguna disposición legal, por ejemplo, la emisión de un oficio –acto positivo– que no cumpla con todos los requisitos previstos en las disposiciones conducentes.

"Es aplicable la jurisprudencia P/J. 66/2009, cuyos rubro y texto se transcriben:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA «OMISIÓN» IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD.' (se transcribe).<sup>10</sup>

"Otro ejemplo de un caso que no constituye una omisión o acto negativo, sino el mero incumplimiento de una disposición legal relacionado con un acto que tiene el carácter de positivo, lo es la falta de entrega del accesorio correspondiente –intereses–, cuando se ministran en forma extemporánea participaciones federales a los Municipios de una entidad federativa.

<sup>9</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, registro digital: 183581.

<sup>10</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1502, registro digital: 166988.

"Efectivamente, en la controversia 20/2005,<sup>11</sup> el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que entre los actos impugnados se encontraba 'la omisión del pago de los intereses que supuestamente se generaron con motivo del retraso de la entrega de las participaciones federales'; sin embargo, se advirtió que aun cuando el actor señalaba que se trataba de un acto negativo, en realidad, se estaba en presencia de un acto en concreto, consistente en 'las entregas retrasadas, por parte de los demandados, de las participaciones federales que le corresponden al Municipio ... esto es, desde el mes de enero del año dos mil hasta la fecha de presentación de la demanda (siete de marzo de dos mil cinco)'.

"Se arribó a esa conclusión, en virtud de que, en términos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, tratándose de actos concretos –actos de naturaleza positiva, esto es, que implican un hacer–, la demanda debe ser presentada dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se haya tenido conocimiento del acto o actos reclamados o su ejecución.

"Mientras que en el escrito de demanda, se señalaron las fechas en que se realizaron las ministraciones correspondientes –monto principal–, las cuales generaron el derecho al pago de intereses –monto accesorio– con motivo de su entrega extemporánea.

"Por tanto, a partir de esa manifestación expresa de conocimiento que realizó el actor, se sobreseyó en relación con la petición de pago de intereses derivado de entregas de participaciones federales que no se impugnaron en el plazo de treinta días siguientes a aquel en que éstas se realizaron.

"De lo anterior se advierte que, en caso de que se impugnen actos de naturaleza negativa, para que proceda el sobreseimiento por inexistencia, es necesario que sí se haya cumplido con la obligación respectiva y, además, que se encuentre demostrado en autos que el actor tuvo conocimiento de ello.

---

<sup>11</sup> Resuelta en sesión de dieciocho de octubre de dos mil siete, por mayoría de ocho votos –respecto del resolutivo primero, que sobreseyó en relación con la petición de pago de intereses con motivo de entregas de participaciones federales que no se impugnaron en el plazo de treinta días siguientes a aquel en que se realizaron– de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Silva Meza y Azuela Güitrón, la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas votó en contra.

"En consecuencia, sólo si el demandado demuestra que llevó a cabo el acto cuya omisión se le imputa y que tal circunstancia fue del conocimiento del actor antes de la presentación de la demanda de controversia constitucional, entonces resultará inexistente el acto negativo impugnado, y procederá sobreseer en el juicio por ese motivo.

"De lo anterior, puede concluirse válidamente que en caso de que se solicite el pago de intereses con motivo de una entrega atrasada de participaciones federales, el plazo de treinta días para presentar la demanda de controversia constitucional, empieza a correr con motivo del conocimiento que tenga el Municipio respectivo de la fecha en que se llevó a cabo dicha entrega.

"Por ende, la falta de pago de intereses, en el caso descrito, no puede estimarse como una mera omisión o acto de naturaleza negativa respecto del cual pueda presentarse en cualquier momento la demanda de controversia constitucional, pues no se trata de una abstención absoluta, dado que se encuentra íntimamente relacionado con un acto positivo, consistente en la entrega de la participación federal, es decir, se trata de un accesorio vinculado con el pago del principal.

"Apoya las consideraciones precedentes –por identidad de razón–, la jurisprudencia P./J. 113/2010, de rubro y texto que se transcriben a la letra:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTió OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE." (se transcribe).<sup>12</sup>

"d) Carga probatoria respecto de la existencia del acto de naturaleza negativa y su reversión.

"Por otra parte, regresando a la ya referida controversia constitucional 3/97, una vez que se verificó la existencia de la obligación de hacer, entonces corresponderá a la demandada la carga de la prueba de acreditar que no existen esas omisiones, es decir, que sí cumplió con la obligación respectiva.

"En caso de que la demandada ofrezca elementos de convicción destinados a demostrar que sí realizó el acto cuya omisión se le imputa, enton-

---

<sup>12</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2716, registro digital: 163194.

ces se revierte la carga probatoria y será la actora quien deberá desvirtuar tales pruebas.

"De las consideraciones de mérito surgió 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.' (se transcribe).<sup>13</sup>

"e) Posibilidad de ampliar la demanda.

"La carga probatoria de la demandada para acreditar que no existen las omisiones que se le imputan, genera la probabilidad de que, en la contestación, se den a conocer al actor aspectos novedosos, por lo que, a partir de tal conocimiento, podrá ampliar su demanda, en términos de lo previsto por el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de desvirtuar los elementos de convicción exhibidos y/o hacer valer lo que a su interés convenga.

"Es aplicable la jurisprudencia P./J. 139/2000, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. HECHO NUEVO Y HECHO SUPERVENIENTE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.' (se transcribe).<sup>14</sup>

"En este punto debe destacarse que el aspecto de los hechos nuevos que permite ampliar la demanda al actor lo es el conocimiento que se adquiere de él, mas no la fecha en que nacieron o se generaron.

"En efecto, para que el acto que pretende impugnarse pueda considerarse un hecho nuevo, la parte actora tuvo que haber tenido conocimiento de éste al momento de la contestación de la demanda, circunstancia que se colige de lo establecido en el artículo 27 de la ley reglamentaria de la materia,

<sup>13</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página 567, registro digital: 193446.

<sup>14</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, diciembre de 2000, página 994, registro digital: 190693.

en donde se prevé que podrá ampliarse la demanda dentro de los quince días siguientes a la contestación si en ésta apareciere un hecho nuevo.

"En ese orden de ideas, el derecho a ampliar la demanda tiene una especial relevancia tratándose de la impugnación de actos de naturaleza negativa, debido a la distribución de cargas probatorias referidas en párrafos precedentes.

"Así es, si bien corresponde a la demandada acreditar que no existen las omisiones impugnadas, cuando se ofrecen elementos de convicción para demostrar que sí se cumplió con la obligación respectiva, entonces, se revierte la carga probatoria y será la actora quien deberá desvirtuar tales pruebas, así como hacer valer lo que a su derecho convenga respecto de ellas, lo cual podrá llevar a cabo, precisamente, a través de la ampliación de demanda, al constituir el momento oportuno para ello y, de no hacerlo así, incumplirá con la referida carga procesal.

"Tal incumplimiento podría traer diversas consecuencias según el caso específico, desde la inexistencia del acto –negativo– impugnado, hasta el reconocimiento de validez de los hechos de los que se tuvo conocimiento con la contestación, debido a su falta de impugnación."

SEXTO.—**Oportunidad.** Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida en forma oportuna.

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 dispone:

"Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y

"III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine."

De conformidad con el precepto antes transcrito, el plazo para la presentación de la demanda de controversia constitucional será de treinta días, tratándose de actos y disposiciones generales. Cuando la demanda se promueva con motivo de disposiciones generales, el plazo para su presentación se computará a partir de su publicación, o bien, a partir de su primer acto de aplicación y, tratándose de conflictos de límites diversos a los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Federal –hoy derogada–, 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 naturaleza negativa, la ley reglamentaria de la materia no señala plazo para la promoción de la demanda de controversia constitucional.

Estos actos, por su naturaleza, son aquellos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

Esta peculiaridad que conllevan las omisiones conduce a que, en la generalidad de los casos, y dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para la impugnación de las mismas también se actualice día a día, permitiendo entonces en cada una de esas actualizaciones la impugnación de la constitucionalidad de dicho no actuar de la autoridad.

En vista de lo anterior, es de concluirse que, en tratándose de la impugnación de omisiones, generalmente la oportunidad para realizarla se actualiza de momento a momento mientras la omisión combatida subsista.

Sin embargo, la regla general de mérito puede encontrar excepciones según las particularidades del acto cuya invalidez se demanda.

En el caso, en cuanto al acto impugnado, consistente en la omisión de pago de las participaciones federales correspondientes al mes de agosto de dos mil dieciséis; de las constancias que obran en el expediente se desprende que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el oficio TES/1444/2016, de treinta de diciembre de dos mil dieciséis, reconoció que está pendiente de pago

la cantidad de \$2'629,229.00 (dos millones seiscientos veintinueve mil doscientos veintinueve pesos 00/100 moneda nacional), correspondiente al Fondo General de Participaciones, respecto al concepto de Fondo de Extracción de Hidrocarburos.

Empero, atendiendo a que la autoridad demandada no exhibió prueba alguna para acreditar que únicamente adeuda la cantidad mencionada, debe concluirse que la demanda se presentó en tiempo, al resultar aplicable la regla general para impugnar actos de naturaleza negativa u omisiones, consistente en que la oportunidad para promover la controversia constitucional se actualiza de momento a momento, mientras la omisión subsista.

De igual forma, en lo relativo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), por el mes de septiembre de dos mil dieciséis, de las constancias que obran en el expediente se desprende que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el oficio TES/1444/2016, de treinta de diciembre de dos mil dieciséis, informó que sus pagos tuvieron lugar los días veinte de octubre y diez de noviembre de dos mil dieciséis.

Por consiguiente, en cuanto a tales recursos, ya no se está ante una omisión absoluta, pues dichos pagos constituyen un acto de hacer, es decir, tiene carácter positivo; razón por la cual, debió impugnarse dentro de los treinta días siguientes al en que se hizo la entrega.

En efecto, respecto al mes de septiembre de dos mil dieciséis, se advierte que se hicieron dos pagos, uno se realizó el veinte de octubre y otro el diez de noviembre del citado año; respecto del primero, el plazo para la interposición de la demanda transcurrió del veintiuno de octubre al siete de diciembre de dicha anualidad; y el segundo pago se realizó posteriormente de la presentación de la demanda (3 de noviembre de 2016), por tanto, es dable concluir que la demanda es oportuna en ambos casos.

En relación con la omisión en la entrega de la segunda aportación del FORTASEG del ejercicio fiscal 2016, por la cantidad de \$5'614,358.00 (cinco millones seiscientos catorce mil trescientos cincuenta y ocho pesos 00/100 moneda nacional), el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, mediante oficio TES/1444/2016, informó y acreditó que el veintiséis de diciembre de dos mil dieciséis realizó el pago de los recursos referidos.

En consecuencia, ya no se está en presencia de una omisión absoluta, sino de un acto de hacer que tiene un carácter positivo, razón por la cual deben impugnarse dentro del plazo de treinta días posteriores a aquel en que la entrega de la cantidad referida tuvo lugar.

Empero, el pago en comento –de veintiséis de diciembre de dos mil dieciséis– fue posterior a la fecha de presentación de la demanda que dio origen a esta controversia constitucional –tres de noviembre de dos mil dieciséis–, lo que permite concluir que su impugnación es oportuna.

Por otro lado, en relación con el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, por los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis; de las constancias que obran en el expediente se desprende que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el oficio TES/1444/2016, de treinta de diciembre de dos mil dieciséis, reconoció expresamente que están pendientes de pago las cantidades relativas.

Por tanto, en cuanto a tales recursos, debe concluirse que la demanda se presentó en tiempo, al resultar aplicable la regla general para impugnar actos de naturaleza negativa u omisiones, consistente en que la oportunidad para promover la controversia constitucional se actualiza de momento a momento, mientras la omisión subsista.

Finalmente, por lo que hace al pago de los intereses generados como consecuencia de las omisiones antes señaladas, al tratarse de un accesorio de los montos principales, sigue la suerte de éstos; razón por la cual, se estima oportuna su impugnación, y se reserva, en todo caso, la procedencia de su pago al fondo del asunto.

En tales condiciones, es infundada la causa de improcedencia aducida por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en cuanto a la extemporaneidad en la impugnación de los actos que se tuvieron como efectivamente combatidos.

**SÉPTIMO.—Estudio de fondo.** Para realizar el estudio de los conceptos de invalidez, debe precisarse que, como lo ha sostenido el Tribunal Pleno, al resolver las controversias constitucionales 5/2004 y 28/2014, el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé el concepto de hacienda municipal, y hace una enumeración que, expresamente, se presenta como no exhaustiva, de los recursos que habrán de integrarla: los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, las contribuciones

y otros ingresos que las Legislaturas Estatales establezcan en su favor, las participaciones federales, los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos, etcétera. Además, el segundo párrafo de dicha fracción establece garantías para que la Federación y las entidades federativas no limiten mediante el establecimiento de exenciones o subsidios el flujo de recursos que deben quedar integrados en la hacienda municipal, y el último párrafo de la misma 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 Federal, 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. Es por ello que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a los 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 los recursos de que disponen. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, pudieran incumplir o retardar tal compromiso sin mayores consecuencias, estarían privando a los Municipios de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales, y tal situación sería obviamente de imposible inserción en el esquema normativo plasmado en el artículo 115.

No es obstáculo a lo sostenido hasta este momento, el hecho de que las aportaciones federales, a diferencia de las participaciones federales, no queden comprendidas bajo el régimen de libre administración de la hacienda municipal, pues tanto las participaciones como las aportaciones federales son recursos que ingresan en la hacienda municipal, pero que únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

Sin embargo, que la partida presupuestaria correspondiente al Ramo 33 y al capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal se refiera a recursos federa-

les, y que la Federación pueda imponer obligaciones y condiciones a los Municipios beneficiarios, no implica que las entidades federativas puedan incurrir en retrasos o en omisiones 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. Una vez determinados los recursos que habrán de pasar a integrar la hacienda municipal, su efectiva percepción queda constitucionalmente garantizada por el ya citado principio de integridad de los recursos económicos municipales. Es más, puede decirse 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 ha producido una retención indebida.

Además de los recursos federales señalados, esta Segunda Sala considera que los recursos del *subsidio a los Municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función de seguridad pública* (FORTASEG), previsto en el artículo 8 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016,<sup>15</sup> están protegidos por el principio de integridad de los recursos

<sup>15</sup> "Artículo 8. El presente presupuesto incluye la cantidad de \$5,952'697,849.00, para el otorgamiento del subsidio a los Municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal y en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función de seguridad pública, con el fin de fortalecer su desempeño en esta materia.—Los subsidios a que se refiere este artículo serán destinados para los conceptos y conforme a los lineamientos que establezca el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el objeto de apoyar la profesionalización, la certificación y el equipamiento de los elementos policiales de las instituciones de seguridad pública. De manera complementaria, se podrán destinar al fortalecimiento tecnológico, de equipo e infraestructura de las instituciones de seguridad pública, a la prevención social de la violencia y la delincuencia, así como a la capacitación, entre otras, en materia de derechos humanos y de igualdad de género.—A más tardar el 25 de enero, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicará en el Diario Oficial de la Federación los lineamientos a que se refiere el párrafo anterior, los cuales incluirán lo siguiente: "I. Los requisitos y procedimientos para la gestión, administración y evaluación de los recursos, mismos que establecerán, entre otros, los plazos para la solicitud y entrega de recursos, así como el porcentaje de participación que deberán cubrir los beneficiarios como aportación al mismo; "II. La fórmula de elegibilidad y distribución de recursos. "En dicha fórmula deberá tomarse en consideración, entre otros, el número de habitantes; el estado de fuerza de los elementos policiales; la eficiencia en el combate a la delincuencia; la incidencia delictiva en los Municipios y demarcaciones territoriales y las características asociadas a los mismos, como son: destinos turísticos, zonas fronterizas, conurbados y aquellos afectados por su proximidad geográfica a otros con alta incidencia delictiva, y "III. La lista de Municipios y demarcaciones territoriales beneficiarios del subsidio y el monto de asignación correspondiente a cada uno. "El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberá suscribir los convenios específicos y sus anexos técnicos con los beneficiarios, a más tardar el último día hábil de febrero.

municipales, consagrado en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior es así, pues se trata de recursos que la Federación decide transferir a los Municipios del país que ejerzan de manera directa o coordinada la función de seguridad pública, con la mediación de las entidades federativas, tal como se desprende del citado artículo 8 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016, y del artículo 22, fracción III, en relación con la fracción II, de los lineamientos para el otorgamiento del subsidio a los Municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función de seguridad pública (FORTASEG) para el ejercicio fiscal 2016.<sup>16</sup>

"En dichos convenios deberán preverse los términos de la administración de los recursos del subsidio con base en las siguientes modalidades:

"a) Ejercicio directo de la función de seguridad pública en el Municipio o demarcación territorial por la entidad federativa;

"b) Ejercicio directo de la función de seguridad pública por el Municipio, o

"c) Ejercicio coordinado de la función de seguridad pública entre ambos.

"En los casos de los incisos b) y c) **deberá estipularse el compromiso de las entidades federativas de entregar el monto correspondiente de los recursos a los Municipios o demarcaciones territoriales, incluyendo sus rendimientos financieros, a más tardar dentro de los 5 días hábiles posteriores a que aquéllas reciban los recursos de la Federación.**

"Los recursos a que se refiere este artículo se sujetarán a las disposiciones aplicables a los subsidios federales, incluyendo aquellas establecidas en el artículo 7 de este decreto."

<sup>16</sup> "Sección III

"De la ministración de recursos

"Artículo 22. Los beneficiarios y el Secretariado Ejecutivo se sujetarán a las siguientes disposiciones para la ministración de recursos:

"...

"II. Las ministraciones sólo podrán ser solicitadas por las autoridades estatales y municipales siguientes:

"a) En el caso del ejercicio directo de la función de seguridad pública en el Municipio o demarcación **por la entidad federativa**, el Secretariado Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública o su equivalente en la entidad federativa;

"b) En el caso del ejercicio directo de la función de seguridad pública **por el Municipio**, así como para los destinos de gasto relacionados con prevención social de violencia y la delincuencia, el presidente municipal, y

"c) En el caso del ejercicio coordinado de la función de seguridad pública **entre ambos**, cada orden de Gobierno presentará su solicitud de manera independiente, de conformidad con lo dispuesto en los incisos a) y b) del presente artículo y fracción.

"III. En los supuestos de los incisos b) y c) de la fracción que antecede, **las entidades federativas deberán entregar a los Municipios o demarcaciones el monto correspondiente de los recursos asignados conforme a la ministración que se trate, incluyendo sus rendimientos financieros, a más tardar dentro de los cinco (5) días hábiles posteriores a que aquéllas reciban los recursos por parte de la Federación**, salvo que en el convenio se establezca que la administración del mismo la realice la entidad federativa para el supuesto del inciso c)"

Por lo anterior, es claro que el principio de integridad de los recursos municipales consagrado en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplica al *subsidio a los Municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función de seguridad pública (FORTASEG)*, cuya omisión en su entrega reclama el Municipio actor, al tratarse de recursos federales que deben entregarse de manera puntual y efectiva a los Municipios.

Esta Segunda Sala considera que la presente controversia constitucional es parcialmente fundada, por las razones que a continuación se exponen:

En primer lugar, se recuerda que los actos impugnados por el Municipio actor son los siguientes:

- La omisión de pago de las participaciones federales correspondientes al mes de agosto de dos mil dieciséis, por la cantidad de \$10'424,535.49 (diez millones cuatrocientos veinticuatro mil quinientos treinta y cinco pesos 49/100 moneda nacional).

- La omisión de pago de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF), correspondiente a los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis, por la cantidad de \$12'926,800.64 (doce millones novecientos veintiséis mil ochocientos pesos 64/100 moneda nacional).

- La omisión de pago oportuno de las aportaciones del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y, de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), correspondiente al mes de septiembre de dos mil dieciséis, por la cantidad de \$6'735,759.00 (seis millones setecientos treinta y cinco mil setecientos cincuenta y nueve pesos 00/100 moneda nacional).

- La omisión de pago oportuno de la *segunda aportación* del subsidio a los Municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función de seguridad pública (FORTASEG) del ejercicio fiscal dos mil dieciséis, por la cantidad de \$5'614,358.00 (cinco millones seiscientos catorce mil trescientos cincuenta y ocho pesos 00/100 moneda nacional).

- El pago de intereses.

**a) Omisión en la entrega del Fondo de Participaciones Federales, por el mes agosto de dos mil dieciséis.**

De las constancias de autos, se advierte que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, mediante oficio TES/1444/2016, de treinta de diciembre de dos mil dieciséis, respondió a la solicitud del secretario general de Gobierno a que se refiere el oficio SG-DGJ/0249/12/2016, respecto de recursos asignados al Municipio actor, entre otros, por concepto del citado fondo.

Al efecto, resulta conveniente transcribir lo señalado en el citado oficio:

"1) Que por lo que hace a los adeudos que refieren el Municipio en relación al Ramo 28 de Participaciones, en el Sistema Integral de Administración Financiera para el Estado (SIAFEV), se advierte cubiertos en su totalidad los conceptos correspondientes al Fondo General de Participaciones; respecto al concepto del Fondo de Extracción de Hidrocarburos, se advierte un adeudo por la cantidad de \$2'629,229.40 (dos millones seiscientos veintinueve mil doscientos veintinueve pesos 40/100 moneda nacional) ..."

Del oficio antes transcrito, se desprende que la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, admite expresamente que sí está pendiente un adeudo por la cantidad de \$2'629,229.40 (dos millones seiscientos veintinueve mil doscientos veintinueve pesos 40/100 moneda nacional); sin embargo, la autoridad no probó con documental alguna que había pagado todos los conceptos que corresponden al Fondo General de Participaciones, y que sólo adeuda la cantidad relativa al Fondo de Extracción de Hidrocarburos.

Cabe destacar que, en la tesis de jurisprudencia P/J. 46/2004, el Pleno de esta Suprema Corte determinó que, conforme al principio de integridad de los recursos económicos municipales, su entrega extemporánea genera el pago de intereses:

"RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.—La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye

potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 –que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos–, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes.<sup>17</sup>

Ahora bien, el viernes doce de febrero de dos mil dieciséis, se publicó en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz 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**

<sup>17</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, registro digital: 181288.

*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", que contiene el calendario de entrega de participaciones federales a los Municipios:*

**CALENDARIO DE ENTREGA DE PARTICIPACIONES FEDERALES A LOS MUNICIPIOS CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL 2016**

MES	DÍA
Enero	10 de febrero
Febrero	7 de marzo
Marzo	7 de abril
Abril	9 de mayo
Mayo	7 de junio
Junio	7 de julio
Julio	5 de agosto
Agosto	7 de septiembre
Septiembre	7 de octubre
Octubre	9 de noviembre
Noviembre	7 de diciembre
Diciembre	6 de enero

En virtud de lo anterior, se condena a la autoridad demandada al pago de la cantidad de \$10'424,535.49 (diez millones cuatrocientos veinticuatro mil quinientos treinta y cinco pesos 49/100 moneda nacional) de las participaciones federales correspondientes al mes de agosto de dos mil dieciséis, cantidad la cual fue reclamada por el Municipio actor, además de los intereses correspondientes por el periodo que comprende del día siguiente al de la "*fecha límite de radicación a los Municipios*", hasta la data en que se realice la entrega de tales recursos.

**b) Omisión en la entrega del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, por los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis.**

De las constancias de autos, se advierte que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, mediante oficio TES/1444/2016, de treinta de diciembre de dos mil dieciséis, respondió a la solicitud del secretario general de Gobierno a que se refiere el oficio SG-DGJ/0249/12/2016, respecto de recursos asignados al Municipio actor, entre otros, por concepto del citado fondo.

Al efecto, resulta conveniente transcribir lo señalado en el citado oficio:

"... 2) Los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), se detallan a continuación las ministraciones efectuadas al Municipio, así como las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de las mismas:

Fondo	Monto	Fecha de pago
Fideicomiso FAIS (F977)	\$6'886.912,32	18-feb-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$6'886.912,32	04-mar-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$6'886.912,32	29-abr-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$6'886.912,32	31-may-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$6'886.912,32	30-jun-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$6'886.912,32	01-jul-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$6'886.912,32	31-ago-16

"Los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, recepcionados en las cuentas bancarias aperturadas para ese fin, fueron ministrados por la SHCP, con fecha 31 de agosto, 30 septiembre (sic) y 30 de octubre del año en curso, respectivamente, como se puede corroborar en los recibos de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la SHCP.

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

Fondo	Monto (sic)	Fecha de pago (sic)
Fideicomiso FAIS (F977)	29-ago-16	\$6'886.912,32

Fideicomiso FAIS (F977)	26-sep-16	\$6'886.912,32
Fideicomiso FAIS (F977)	27-oct-16	\$6'886.916,32

De la transcripción que antecede, se puede advertir que la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, admite expresamente que sí está pendiente de pago por concepto de Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), las cantidades de \$6'886,912.32 (seis millones ochocientos ochenta y seis mil novecientos doce pesos 32/100 moneda nacional) y \$6'886,912.32 (seis millones ochocientos ochenta y seis mil novecientos doce pesos 32/100 moneda nacional), correspondientes a los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis.

Importa señalar que la suma de las cantidades que reconoce la autoridad demandada como adeudadas, arroja una cantidad mayor a la reclamada por el Municipio actor; sin embargo, ante el reconocimiento expreso de la autoridad, se condena a ésta al pago de las cantidades que señaló.

Igualmente, es aplicable la jurisprudencia P/J. 46/2004, en la que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado, conforme al principio de integridad de los recursos económicos municipales, que la entrega extemporánea de recursos genera el pago de intereses, de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES."<sup>18</sup>

Ahora bien, el viernes veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se publicó en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el "**Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal entre los Municipios del Estado de Veracruz, de Ignacio de la Llave (sic), para el ejercicio fiscal 2016**", que contiene el calendario que fija la "fecha límite de radicación a los Municipios" del "FISMDF":

<sup>18</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, registro digital: 181288.

**Ramo General 33 Aportaciones Federales  
para Entidades Federativas y Municipios  
Calendario de fechas de pago 2016 del FIS MDF:**

MES	FECHA DE RADICACIÓN AL ESTADO	FECHA LÍMITE DE RADICACIÓN A LOS MUNICIPIOS
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo
Marzo	31	7 de abril
Abril	29	6 de mayo
Mayo	31	7 de junio
Junio	30	7 de julio
Julio	29	5 de agosto
Agosto	31	7 de septiembre
Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre

Por tanto, además de los montos pendientes de pago a los que se hizo referencia con anterioridad, el Ejecutivo Local demandado debe pagar intereses, por el periodo que comprende del día siguiente al de la *"fecha límite de radicación a los Municipios"*, hasta la data en que se realice la entrega de tales recursos.

**c) Omisión de pago oportuno del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), correspondiente al mes de septiembre de dos mil dieciséis.**

De las constancias de autos, se advierte que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, mediante el citado oficio TES/1444/2016, de treinta de diciembre de dos mil dieciséis, manifestó lo siguiente:

"3) Para el caso de las aportaciones federales correspondientes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F. (FORTAMUNDF), se detallan a continuación las ministraciones efectuadas al Municipio, cubiertas en su totalidad, así como las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de las mismas:

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones del D.F.	Monto	Fecha de pago
Pago No. 1 mes enero/2016	\$6'616,071.00	29-ene-16
Pago No. 2 mes febrero/2016	\$6'616,071.00	29-feb-16
Pago No. 3 mes marzo/2016	\$6'616,071.00	07-abr-16
Pago No. 4 mes abril/2016	\$6'616,071.00	29-abr-16
Pago No. 5 mes mayo/2016	\$6'616,071.00	31-may-16
Pago No. 6 mes junio/2016	\$6'616,071.00	30-jun-16
Pago No. 7 mes julio/2016	\$6'616,071.00	29-jul-16
Pago No. 8 mes agosto/2016	\$6'616,071.00	31-ago-16
Pago No. 9 mes septiembre/2016	\$4'000,000.00	20-oct-16
Pago No. 9 mes septiembre/2016	\$2'616,071.00	10-nov-16
Pago No. 10 mes octubre/2016	\$6'616,071.00	10-nov-16
Pago No. 11 mes noviembre/2016	\$6'616,071.00	07-dic-16
Pago No. 12 mes diciembre/2016	\$6'616,071.00	13-dic-16

Del oficio transcrito, se desprende que el Poder Ejecutivo Estatal afirma que el Municipio actor ha recibido –entre otros– los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) por el mes de septiembre de dos mil dieciséis. Para demostrar dicha afirmación, ofreció como prueba los comprobantes de las transferencias electrónicas –los cuales obran a fojas 260 y 261 de autos–.

Cabe destacar que, en la tesis de jurisprudencia P/J. 46/2004 antes citada, el Pleno de esta Suprema Corte determinó que, conforme al principio de integridad de los recursos económicos municipales, su entrega extemporánea genera el pago de intereses.

Ahora bien, el viernes veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se publicó en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el "**Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportacio-**

*nes 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*", que contiene el calendario que fija la "fecha límite de radicación a los Municipios" del "FORTAMUNDF":

**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

Tomando en consideración la fecha límite prevista para hacer la transferencia a los Municipios, si la entrega de recursos tuvo lugar el veinte de octubre y el diez de noviembre de dos mil dieciséis, entonces, debe concluirse que, por el mes de septiembre, se llevó a cabo de manera extemporánea, en ambos casos, según se aprecia del siguiente cuadro:

Mes	Fecha límite de entrega a los Municipios	Fechas de pago
Septiembre	7 de octubre de 2016	20 de octubre de 2016 10 de noviembre de 2016

Por tanto, el Poder Ejecutivo demandado debe pagar intereses por el periodo que comprende del día siguiente al de la "**fecha límite de radicación a los Municipios**" hasta las fechas en que hicieron las entregas de los recursos.

**d) Omisión de pago oportuno de la segunda aportación del Programa para el Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG).**

En relación con este rubro, obra copia certificada del Convenio Específico de Coordinación y Adhesión para el otorgamiento del Subsidio a los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función de seguridad pública (FORTASEG), celebrado entre: el Ejecutivo Federal, por conducto del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, asistido por el secretario de Finanzas y Planeación, el secretario de Seguridad Pública, el secretario ejecutivo del Sistema y del Consejo Estatal de Seguridad Pública; y diversos Municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, entre ellos, el de Minatitlán.<sup>19</sup>

De la cláusula primera de dicho convenio se desprende que el mismo tiene por objeto que "**El secretariado**" transfiera recursos presupuestarios federales del FORTASEG a "**Los Municipios**", por conducto de la Secretaría de Finanzas y Planeación de la "**entidad federativa**", con la finalidad de fortalecer el desempeño de las funciones en materia de seguridad pública, de conformidad con el artículo 8 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

Asimismo, de la cláusula segunda se desprende que "**Los Municipios**" podrían recibir hasta las siguientes cantidades de los recursos del FORTASEG:

Municipio	Monto "FORTASEG" principal	Monto "FORTASEG" complementario	Monto Total
Acayucan	11,000.000	\$0.00	\$11'000,000.00
Boca del Río	12,070.411	\$0.00	\$12'070,411.00
Coatepec	11,000.000	\$0.00	\$11'000,000.00
Coatzacoalcos	14,639.954	\$0.00	\$14'639,954.00
Córdoba	13,887.084	\$0.00	\$13'887,084.00

<sup>19</sup> Fojas 48 a 63.

Cosoleacaque	11,000.000	\$0.00	\$11'000,000.00
Fortín	11,000.000	\$0.00	\$11'000,000.00
<b>Minatitlán</b>	<b>11,228.716</b>	<b>\$0.00</b>	<b>\$11'228,716.00</b>
...			

De la cláusula quinta se advierte que la primera ministración de los recursos del FORTASEG corresponde al 50% del monto total convenido (en el caso de Minatitlán, a la cantidad de \$5'614,358.00, cinco millones seiscientos catorce mil trescientos cincuenta y ocho pesos 00/100 moneda nacional); y que la segunda ministración de los recursos corresponderá al otro 50% del monto total convenido y podrá ascender a la cantidad de \$5'614,358.00 (cinco millones seiscientos catorce mil trescientos cincuenta y ocho pesos 00/100 moneda nacional) para el Municipio actor, ello, en términos del artículo 24 de los lineamientos multicitados,<sup>20</sup> del cual se desprende que la segunda ministración

<sup>20</sup> **Artículo 24.** La segunda ministración corresponderá hasta el cincuenta (50) por ciento del monto total convenido y estará condicionada a que se acredite el cumplimiento de las metas establecidas en los cronogramas de los Programas con Prioridad Nacional convenidos en el anexo técnico, las cuales deberán corresponder al mes que anteceda a la fecha en que el Secretariado Ejecutivo reciba formalmente la solicitud respectiva, y deberá acreditar haber comprometido, devengado y/o pagado recursos federales de por lo menos el treinta (30) por ciento del monto transferido en la primera ministración, así como del veinticinco (25) por ciento de los recursos de la coparticipación correspondientes a dicha ministración.

**Los beneficiarios podrán solicitar mediante oficio dirigido a la Dirección General de Vinculación y Seguimiento, la segunda ministración en cualquier momento, una vez que cumplan con lo dispuesto en el presente artículo y la realicen a más tardar 15 de julio de 2016,** para lo cual deberán entregar la documentación que acredite haber cumplido las metas establecidas en los cronogramas convenidos en el anexo técnico, conforme a la metodología establecida para tal efecto, así como comprobar en el RISS lo siguiente:

**I.** Haber comprometido, devengado y/o pagado por lo menos el treinta (30) por ciento del monto transferido de la primera ministración;

**II.** Haber comprometido, devengado y/o pagado por lo menos el veinticinco (25) por ciento de los recursos de coparticipación correspondientes a la primera ministración, y

**III.** Haber realizado el depósito o transferencia de la aportación del beneficiario equivalente al cincuenta (50) por ciento del total del recurso de la coparticipación.

"Con excepción de los casos de reprogramación por situaciones extraordinarias de alteración al orden y la paz públicos, cuando los beneficiarios cumplan parcialmente las metas establecidas en los cronogramas convenidos en el anexo técnico, se ministrará la parte proporcional de los recursos de la segunda ministración que corresponda al porcentaje del cumplimiento determinado por los responsables federales competentes, en términos de lo dispuesto en los artículos 11 y 17 de los lineamientos.

"Con excepción de los casos de reprogramación por situaciones extraordinarias de alteración al orden y la paz públicos, cuando los beneficiarios no acrediten haber comprometido, devengado y/o pagado los recursos federales del FORTASEG y de la coparticipación de la primera ministración, perderán el derecho de acceder a los recursos de la segunda ministración, con independencia de los avances en el cumplimiento de metas de los destinos de gasto."

corresponderá hasta el 50% del monto total convenido, y estará condicionada a que se acredite el cumplimiento de las metas establecidas en los cronogramas de los programas con prioridad nacional convenidos en el anexo técnico y otros requisitos.

Como ha quedado precisado en apartados precedentes, el Municipio actor aduce en su demanda que el Ejecutivo Estatal ha sido omiso en entregarle la segunda aportación del FORTASEG del ejercicio fiscal dos mil dieciséis, por la cantidad de \$5'614,358.00 (cinco millones seiscientos catorce mil trescientos cincuenta y ocho pesos 00/100 moneda nacional).

Sin embargo, el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, mediante oficio TES/1444/2016, respondió la solicitud de información hecha por el secretario de Gobierno de la entidad, respecto de los recursos del FORTASEG para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis asignados al Municipio actor.

En la parte conducente del oficio de mérito, se menciona lo siguiente:

"1) Por último, los recursos del Programa para el Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG), se advierten registros pagados a cargo del programa citado y que a continuación se detallan, y se adjuntan las transferencias para mayor referencia: ..."

Fondo	Fecha de pago	Monto
FORTASEG 16	23-jun-16	\$5'614,358.00
FORTASEG 16	26-dic-16	\$5'614,358.00

De la transcripción que antecede se advierte que la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, acredita con los comprobantes de las transferencias bancarias respectivas (fojas 266 y 267), que respecto del FORTASEG no existe alguna cantidad pendiente de pago para el ejercicio fiscal 2016; de hecho, el monto entregado de la segunda aportación coincide con la cantidad que demanda el Municipio actor.

Sin que proceda condenar a la parte demandada al pago de intereses como solicita el Municipio actor, pues de autos no se desprenden datos para poder determinar si la fecha en que debió entregarse al Municipio los recursos reclamados, coincide o no con la fecha en que efectivamente se hizo entrega de los mismos.

OCTAVO.—**Efectos.** De conformidad con lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,<sup>21</sup> esta Sala determina que los efectos de la presente sentencia, son los siguientes:

El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en un plazo no mayor a noventa días, contados a partir del día siguiente al en que sea notificado de esta resolución, deberá pagar al Municipio actor:

a) En relación con el pago por concepto del Ramo 28 de Participaciones:

La cantidad por \$10'424,535.49 (diez millones cuatrocientos veinticuatro mil quinientos treinta y cinco pesos 49/100 moneda nacional), así como los correspondientes intereses que se hubieren generado por el periodo que comprende del día siguiente al de la "*fecha límite de radicación a los Municipios*", hasta la data en que se realice la entrega de tales recursos.

b) En relación con el pago por concepto de Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF):

Las cantidades de \$6'886,912.32 (seis millones ochocientos ochenta y seis mil novecientos doce pesos 32/100 moneda nacional) y \$6'886,912.32 (seis millones ochocientos ochenta y seis mil novecientos doce pesos 32/100 moneda nacional), correspondientes a los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis, así como los correspondientes intereses que se hubieren generado por el periodo que comprende del día siguiente al de la "*fecha límite de radicación a los Municipios*", hasta la data en que se realice la entrega de tales recursos.

---

<sup>21</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y los efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos encargados de cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las acciones que se señalen.

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

c) En relación con el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF):

Por lo que se respecta al mes de septiembre de dos mil dieciséis, únicamente los respectivos intereses que se hubieren generado por el periodo que comprende del día siguiente al de la "*fecha límite de radicación a los Municipios*", hasta las fechas en que se realizaron las entregas de los recursos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en un plazo no mayor a noventa días, contados a partir del día siguiente al en que sea notificado de esta resolución, deberá actuar en términos del último considerando de esta ejecutoria.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes; en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto con salvedades. Ausente el Ministro José Fernando Franco González Salas.

**En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a 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, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la mencionada ley, 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 28 de junio de 2019 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD AL TENER CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO CON ANTERIORIDAD (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE CHACALTIANGUIS POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE RECLAMA EL PAGO DE INTERESES CON MOTIVO DE LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE APORTACIONES O PARTICIPACIONES FEDERALES ES EL DE TREINTA DÍAS (PAGO EXTEMPORÁNEO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE CHACALTIANGUIS POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**III. 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 CHACALTIANGUIS POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES OPORTUNA LA IMPUGNACIÓN CON MOTIVO DE LA OMISIÓN DE UN PAGO A PESAR DE QUE CON POSTERIORIDAD A LA DEMANDA SE REALICE (ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE CHACALTIANGUIS POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**V. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE CHACALTIANGUIS POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**VI. 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 CHACALTIANGUIS POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**VII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SUS DIFERENCIAS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE**

**CHACALTIANGUIS POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**VIII. 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 DEL FONDO PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS PRODUCTORES DE HIDROCARBUROS POR UNA PARTE DEL MES DE AGOSTO DE DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE CHACALTIANGUIS POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**IX. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ADMITE EXPRESAMENTE EN LA CONTROVERSIA EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS PRODUCTORES DE HIDROCARBUROS POR LOS MESES DE DICIEMBRE DE DOS MIL QUINCE Y ENERO A JULIO Y LA OTRA PARTE DE AGOSTO DE DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE CHACALTIANGUIS POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**X. 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 DE AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS PRODUCTORES DE HIDROCARBUROS POR LOS MESES DE DICIEMBRE DE DOS MIL QUINCE Y ENERO A JULIO Y LA OTRA PARTE DE AGOSTO DE DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE CHACALTIANGUIS POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**XI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA**

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ADMITE EXPRESAMENTE EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL POR LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE CHACALTIANGUIS POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**XII. 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 DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL POR LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE CHACALTIANGUIS POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**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 (ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE CHACALTIANGUIS POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**XIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE ENTERO DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES RESPECTO DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL QUE LO VINCULA PARA QUE EN UN PLAZO DE NOVENTA DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO, ENTREGUE LAS CANTIDADES ADEUDADAS Y LOS INTERESES QUE SE HAYAN GENERADO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE CHACALTIANGUIS POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 175/2016. MUNICIPIO DE CHACALTIANGUIS, ESTADO DE VERACRUZ. 9 DE AGOSTO DE 2018. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y EDUARDO MEDINA MORA I. LOS MINISTROS JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS EMITIERON SU VOTO CON RESERVAS. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIA: VIANNEY AMEZCUA SALAZAR.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **nueve de agosto de dos mil dieciocho**.

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

PRIMERO.—Por oficio recibido el veinticinco de noviembre de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amado Rodríguez Vidal, en su carácter de síndico del Municipio de Chacaltianguis, Veracruz, promovió controversia constitucional en representación del mismo, en la que demandó la invalidez de los actos que más adelante se precisan, emitidos por las autoridades que enseguida se señalan:

"B) Nombre y domicilio de los demandados:

"1. El C. Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con domicilio en Palacio de Gobierno, Avenida Enríquez s/n, Colonia Centro, Código Postal 91000, Xalapa, Veracruz.

"2. La Secretaría de Finanzas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con domicilio en Avenida Xalapa Número 301, Unidad del Bosque, 91010, Xalapa, Veracruz.

"3. El C. Director general de Contabilidad Gubernamental de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, con domicilio en Avenida Xalapa Número 301, Unidad del Bosque, 91010, Xalapa, Veracruz.

"4. El C. Director de Cuenta Pública de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, con domicilio en Avenida Xalapa Número 301, Unidad del Bosque, 91010, Xalapa, Veracruz.

"5. El responsable de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado, con domicilio en Avenida Encanto s/n, esquina Lázaro Cárdenas, Colonia El Mirador, Xalapa, Veracruz.

"...

"D) Actos reclamados:

"1) De las autoridades señaladas, se demanda la invalidez de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que se hayan emitido para la indebida retención de las participaciones federales que corresponden al Municipio de Chacaltianguis, Veracruz, por el concepto de ramo general 033 y, en lo particular, a:

"1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F. (FISM-DF) \$2'159,882.00.

"2. Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos \$1'227,972.00.

"Los rubros mencionados hacen un total de \$3'387,854.00, mismos que hace meses fueron entregados al Estado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"2) Se reclama la omisión de las autoridades señaladas como demandadas en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales a su cargo, así como a lo dispuesto por el artículo 6o., 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 033 y, en lo particular, a:

"1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F. (FISM-DF) \$2'159,882.00.

"2. Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos \$1'227,972.00.

"Los rubros mencionados hacen un total de \$3'387,854.00, mismos que hace meses fueron entregados al Estado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"3) Se declare en la sentencia que se dicte en la controversia constitucional que promuevo la obligación de las autoridades demandadas de resti-

tuir y entregar las cantidades que inconstitucionalmente han retenido a las participaciones que corresponden al Municipio que represento, provenientes del fondo por el concepto de ramo general 033 y, en lo particular, a:

"1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F. (FISM-DF) \$2'159,882.00.

"2. Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, \$1'227,972.00.

"Los rubros mencionados hacen un total de \$3'387,854.00.

"Así 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 su entrega a mi representado."

SEGUNDO.—Los antecedentes del caso, narrados en la demanda, son los siguientes:

Desde marzo de dos mil dieciséis, el Municipio ha hecho diversos llamados y requerimientos, así como entregado recibos, a la Secretaría de Finanzas, a fin de que pague las cantidades correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal que, en total, suman \$2'159,882.00 (dos millones ciento cincuenta y nueve mil ochocientos ochenta y dos pesos 00/100 moneda nacional); y a los meses de diciembre de dos mil quince y de enero a septiembre de dos mil dieciséis del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos que, en total, suman \$1'227,972.00 (un millón doscientos veintisiete mil novecientos setenta y dos pesos 00/100 moneda nacional).

No obstante que, desde hace meses, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entregó al Estado dichas cantidades, la dependencia referida no ha dado una respuesta clara al Municipio; aunque el doce de noviembre se informó, de manera verbal, que se retendría su pago, al haberse recibido órdenes para suspender la entrega de recursos.

TERCERO.—Los conceptos de invalidez que hace valer el actor son, en síntesis, los siguientes:

Se vulnera el principio de integridad de los recursos municipales, que prevé el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, al no existir norma

que autorice omitir su entrega, ni actualizarse alguno de los supuestos en que la Suprema Corte, conforme a la normatividad aplicable, permite su retención.

Así también, el principio de libre administración hacendaria, pues, además de no haber recibido los recursos federales de forma puntual, efectiva y completa, se le ha impedido disponer oportunamente de los mismos, violando con ello su autonomía financiera y el derecho de sus habitantes al desarrollo social.

La intervención del Estado respecto de participaciones federales que corresponden al Municipio es de simple mediación administrativa y respecto de aportaciones federales que se le asignen, de mediación, control y supervisión en su manejo, mas no de disposición, suspensión o retención.

En este sentido, la omisión de pago de tales recursos transgrede el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, así como el sistema nacional de coordinación fiscal, conforme al cual, su entrega extemporánea genera intereses.

CUARTO.—El Municipio actor considera violados en su perjuicio los artículos 14, 16, 40, 41, 49, 115, 116, 122 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—Mediante proveído de veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número 175/2016 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Eduardo Medina Mora I.

Por acuerdo de veintinueve de noviembre siguiente, el Ministro instructor admitió la demanda; tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado —no así a la Secretaría de Finanzas y Planeación, la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, la Dirección de Cuenta Pública, ni la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso Local, por tratarse de órganos internos o subordinados a dichos Poderes—, a los que ordenó emplazar para que formularan su contestación; y mandó dar vista al procurador general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

SEXTO.—El Poder Legislativo del Estado de Veracruz contestó la demanda en los siguientes términos:

a) No existe dentro de la estructura orgánica del Congreso del Estado la autoridad denominada "Contaduría Mayor de Hacienda", que el Municipio actor señala como demandada; razón por la cual el Poder Legislativo Local no debió ser llamado a juicio.

b) El Poder Legislativo Estatal carece de legitimación pasiva, al no haber ordenado, ni tomado parte en la retención de los recursos federales, pues sólo aprueba la forma en que éstos se asignarán, pero no los recibe, ni se encarga de su distribución.

c) Por la misma razón, se actualiza la causa de sobreseimiento que se prevé en el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia.

SÉPTIMO.—Al dar contestación a la demanda, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz señaló lo siguiente:

#### **a) Causas de improcedencia**

1. Se actualiza la causal de improcedencia establecida en la fracción VII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, por haberse presentado extemporáneamente la demanda, pues el actor, en todo caso, impugna una omisión derivada de un acto positivo, es decir, una supuesta retención, en relación con la cual manifiesta conocer las fechas límite de pago y el momento a partir del que se generó y debió haberla combatido.

2. Se actualiza el motivo de sobreseimiento establecido en la fracción III del artículo 20 de la ley reglamentaria, por inexistencia de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y aprobaciones para retener recursos.

#### **b) Refutación de argumentos de invalidez**

Mediante oficio SG-DGJ/0444/12/2016, se solicitó información a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado; sin embargo, aún no se cuenta con ella. Una vez que sea remitida, se advertirá que existe discrepancia entre las cantidades reclamadas por el Municipio actor y aquellas que realmente se encuentran pendientes de pago.

OCTAVO.—El procurador general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

NOVENO.—Sustanciado el procedimiento en la controversia constitucional, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamen-

taria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que, en términos del artículo 34 de la propia ley, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

DÉCIMO.—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 Segunda Sala de este Alto Tribunal para su radicación y resolución.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal, 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, de trece de mayo de dos mil trece, al no impugnarse normas de carácter general.

SEGUNDO.—Enseguida se abordará el estudio de la legitimación de quien promovió la controversia constitucional.

Conforme a los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>1</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 y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En el caso, promueve la demanda de controversia constitucional, en representación del Municipio actor, Amado Rodríguez Vidal, en su carácter de síndico, lo que acredita con la copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Consejo Municipal de Chacaltianguis, dependiente del

<sup>1</sup> "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. ..."

Instituto Electoral Veracruzano, en la que consta que fue electo como síndico único por el periodo dos mil catorce – dos mil diecisiete.<sup>2</sup>

De acuerdo con el artículo 37, fracción I,<sup>3</sup> de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, corresponde al síndico la representación jurídica del Municipio; por lo que procede reconocer su legitimación para promover el presente medio de control.

Así también, la del propio Municipio actor para instar la vía, al ser uno de los entes mencionados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

TERCERO.—A continuación, se analizará la legitimación de las autoridades demandadas, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de la acción, en tanto dichas partes son las obligadas por ley para satisfacer las pretensiones del actor, en caso de que éstas resulten fundadas.

Conforme a los artículos 10, fracción II<sup>4</sup> y 11, párrafo primero –antes citado–, de la ley reglamentaria, serán demandados en las controversias constitucionales, las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

En el presente caso, son autoridades demandadas los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz.

1. En representación del Poder Ejecutivo Local, compareció a juicio Miguel Ángel Yunes Linares, en su carácter de gobernador, lo que acredita con copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Consejo General del Organismo Público Local Electoral el doce de junio de dos mil dieciséis.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Foja 18 del expediente.

<sup>3</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; ..."

<sup>4</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>5</sup> Foja 155 del expediente.

De conformidad con el artículo 42 de la Constitución Política del Estado de Veracruz,<sup>6</sup> en el gobernador recae la titularidad del Poder Ejecutivo del Estado, al que se atribuyen las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones para hacer retenciones, así como la omisión en la entrega y el pago de intereses con motivo de la misma, del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, por la cantidad de \$2'159,882.00 (dos millones ciento cincuenta y nueve mil ochocientos ochenta y dos pesos 00/100 moneda nacional), por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis y del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, por la cantidad de \$1'227,972.00 (un millón doscientos veintisiete mil novecientos setenta y dos pesos 00/100 moneda nacional), por los meses de diciembre de dos mil quince y de enero a septiembre de dos mil dieciséis.

De este modo, debe reconocerse la legitimación pasiva del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, así como de quien comparece en su representación.

2. En representación del Poder Legislativo Local, compareció a juicio María Elisa Manterola Sainz, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso Estatal, lo que acredita con la copia del ejemplar del Periódico Oficial de ocho de noviembre de dos mil dieciséis, en el que consta el acuerdo, relativo a la integración de dicho órgano durante el año legislativo comprendido del cinco de noviembre de dos mil dieciséis al cuatro de noviembre de dos mil diecisiete, del que se desprende que fue electa para ocupar tal cargo.<sup>7</sup>

De acuerdo con el artículo 24, fracción I, de la Ley Número 72 Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz,<sup>8</sup> el presidente de la mesa directiva cuenta con la representación legal del Congreso, en el que se deposita el Poder Legislativo Estatal, al que también se atribuyen las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones para hacer retenciones, así como la omisión en la entrega y el pago de intereses con motivo de la misma, del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, por la cantidad de \$2'159,882.00 (dos

<sup>6</sup> "Artículo 42. El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado: Gobernador del Estado."

<sup>7</sup> Fojas 132 a 135 del expediente.

<sup>8</sup> "Artículo 24. El presidente de la mesa directiva, fungirá como presidente del Congreso del Estado y tendrá las atribuciones siguientes:

"I. Representar legalmente al Congreso del Estado y delegar dicha función el Servidor Público que designe, mediante acuerdo escrito; ..."

millones ciento cincuenta y nueve mil ochocientos ochenta y dos pesos 00/100 moneda nacional), por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis y del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, por la cantidad de \$1'227,972.00 (un millón doscientos veintisiete mil novecientos setenta y dos pesos 00/100 moneda nacional), por los meses de diciembre de dos mil quince y de enero a septiembre de dos mil dieciséis.

Al respecto, el Poder Legislativo Local manifiesta que carece de legitimación pasiva, al no haber ordenado, ni tenido intervención en la retención de los referidos recursos federales, puesto que sólo aprueba la forma en que éstos se asignarán, pero no los recibe, ni se encarga de su distribución; lo cual debe estimarse fundado por lo que se refiere a la omisión en la entrega de tales recursos y el pago de intereses con motivo de la misma, puesto que, conforme a la normatividad local, corresponde al Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, ministrar los recursos que la Federación transfiere a los Municipios por conducto de los Estados.

De este modo, debe reconocerse la legitimación pasiva del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, solamente por lo que respecta a las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones para hacer retenciones a los fondos mencionados; así como de quien comparece en su representación.

CUARTO.—Acto continuo, deben precisarse los actos que se tendrán como impugnados en la controversia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>9</sup> y la tesis de jurisprudencia número P/J. 98/2009, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA."<sup>10</sup>

<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; ..."

<sup>10</sup> "El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos

Aun cuando, en su demanda, el Municipio actor hace referencia a retenciones y omisiones en la entrega, no precisa que ya se le hubieran ministrado los recursos; mucho menos, señala alguna fecha en la que se hubiera hecho tal entrega en forma posterior a lo previsto en las disposiciones aplicables. Por el contrario, manifiesta que los fondos federales fueron transferidos desde hace meses al Estado de Veracruz, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; sin embargo, a la fecha de presentación de la demanda, subsiste la omisión de entregar tales recursos.

De lo anterior, se advierte que el actor en realidad controvierte la omisión en la entrega de los recursos federales que refiere, pues sus manifestaciones ponen en evidencia que afirma no tener conocimiento de que se hubiera hecho, hasta la fecha de presentación de su demanda, la entrega respectiva.

Así también, aun cuando, en el apartado de antecedentes de la demanda, se combate la omisión en la entrega del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, por los meses de diciembre de dos mil quince y de enero a septiembre de dos mil dieciséis; en el renglón correspondiente al mes de abril no se anota alguna cantidad, y, conforme a los oficios que se anexan como prueba —que obran a fojas 88 a 92—, el monto indicado para el mes de mayo corresponde realmente al mes de abril; el indicado para el mes de junio, al de mayo; el indicado para el mes de julio, al de junio; el indicado para el mes de agosto, al de julio; y el indicado para el mes de septiembre, al de agosto.

Luego, es válido concluir que el Municipio actor, efectivamente, impugna las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones para omitir la entrega, así como la omisión en la entrega y el pago de intereses con motivo de la misma, del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, por la cantidad de \$2'159,882.00 (dos millones ciento cincuenta y nueve mil ochocientos ochenta y dos pesos 00/100 moneda nacional), por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis y del Fondo para Entidades Federativas y Muni-

---

emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro digital: 166985).

cipios Productores de Hidrocarburos, por la cantidad de \$1'227,972.00 (un millón doscientos veintisiete mil novecientos setenta y dos pesos 00/100 moneda nacional), por los meses de diciembre de dos mil quince y de enero a agosto de dos mil dieciséis.

Ahora bien, respecto de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones para omitir la entrega de dichos fondos federales, debe sobreseerse en la controversia, con fundamento en el artículo 20, fracción III,<sup>11</sup> de la ley reglamentaria de la materia, puesto que, en autos, no obra constancia que demuestre su existencia; resultando fundado, de esta forma, el motivo de sobreseimiento hecho valer por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz.

Por tanto, sólo será materia de análisis en esta controversia la omisión en la entrega y el pago de intereses con motivo de la misma, respecto de los recursos federales a que se ha hecho mención.

QUINTO.—Dados los actos precisados en el considerando previo, cabe señalar que, respecto de las controversias constitucionales en las que se impugnan actos de naturaleza negativa —es decir, aquellos que implican un no hacer—, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido diversas directrices para proceder a su estudio:

#### **a) Posibilidad de impugnar en controversia constitucional actos de naturaleza positiva y negativa**

Al resolver la controversia constitucional 3/97,<sup>12</sup> se destacó que, conforme a los artículos 105, fracción I, de la Constitución Federal y 10 y 21 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del propio precepto constitucional, corresponde a la Suprema Corte conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que enuncian los artículos 105, fracción I, de la Constitución y 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin hacer distinción sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que, al referirse dichos numerales, en forma genérica, a "actos", debe enten-

<sup>11</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>12</sup> En sesión de dieciocho de mayo de mil novecientos noventa y nueve, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Magaoytia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Góngora Pimentel.

derse que éstos pueden ser, atendiendo a su naturaleza, tanto positivos –implican un hacer– como negativos –implican un no hacer u omisión–.

Lo anterior se reflejó en la tesis de jurisprudencia número P/J. 82/99, cuyos rubro y texto se transcriben a continuación:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE IMPUGNAR EN ESTA VÍA LAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS A QUE SE REFIERE LA LEY REGLAMENTARIA RESPECTIVA, SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS POSITIVOS, NEGATIVOS Y OMISIONES.— De la lectura de los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 y 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del citado precepto constitucional, se advierte que corresponde conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y en el artículo 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que al referirse dichos dispositivos en forma genérica a 'actos', debe entenderse que éstos pueden ser positivos, negativos y omisiones."<sup>13</sup>

### **b) Verificación de la existencia de la obligación de hacer**

Asimismo, se estableció que, tratándose de la impugnación de actos de naturaleza negativa, dado que se combate una omisión total o absoluta en el cumplimiento de un hacer, debe verificarse, primero, que existe la obligación por parte de la demandada de llevar a cabo lo que la actora asevera que no se realizó –verbigracia, la entrega de las participaciones federales que corresponden a un Municipio–.

### **c) Regla general del plazo para la impugnación de actos de naturaleza negativa**

En este punto, debe precisarse que, en la ejecutoria que resolvió la diversa controversia constitucional 10/2001,<sup>14</sup> se determinó que los actos de natu-

<sup>13</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, página 568, registro digital: 193445.

<sup>14</sup> En sesión de veintidós de abril de dos mil tres, por unanimidad de diez votos, de los Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Azuela Güitrón.

raleza negativa tienen carácter continuo, pues, al implicar un no hacer de la autoridad, generan una situación permanente que no se subsana mientras no se realice la obligación de hacer, la cual se reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva; de donde se concluyó que, como regla general, dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para su impugnación también se actualiza día a día, permitiendo entonces que la demanda pueda presentarse en cualquier momento, mientras tal omisión persista.

La regla general de que se trata se ve reflejada en la tesis de jurisprudencia número P/J. 43/2003, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.—El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista."<sup>15</sup>

Cabe destacar que, para que se actualice la aplicación de la referida regla general, se requiere la existencia de una falta absoluta de actuación de la demandada, y no, del solo incumplimiento parcial o la mera infracción de alguna disposición legal, por ejemplo, la emisión de un oficio –acto positivo– que no cumpla con todos los requisitos previstos en las disposiciones relativas.

Es aplicable la tesis de jurisprudencia número P/J. 66/2009, del tenor literal siguiente:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA 'OMISIÓN' IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P/J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES,

<sup>15</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, registro digital: 183581.

LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', sostuvo que cuando en una controversia constitucional se reclamen omisiones, el plazo para promover la demanda es indefinido en tanto prevalezca la inactividad cuestionada. Sin embargo, para que dicha norma de excepción creada por la jurisprudencia cobre aplicación, es menester que precisamente esa inactividad sea el motivo de la impugnación, de tal forma que la pretensión del actor sea que se llene un vacío legal o se materialice una obligación derivada de la ley, de manera que la sentencia que en su momento se dicte declare que la omisión de la demandada es contraria a las normas jurídicas aplicables, ante la evidencia de que no actuó como debía hacerlo; en la inteligencia de que no basta el incumplimiento de una norma general para que se actualice una omisión impugnable en esos términos, pues para ello es necesario que con ese proceder se produzca un vacío legal o bien la falta absoluta de actuación de la autoridad, ya que de otra forma cualquier infracción a la ley implicaría la omisión y, por tanto, dejar de hacer debidamente lo ordenado bastaría para que el actor pudiera reclamarla sin sujetarse a un plazo, lo cual no puede ser aceptable, por lo que en este supuesto deben regir las reglas previstas en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional."<sup>16</sup>

Otro ejemplo de un caso que no constituye una omisión o acto negativo, sino el incumplimiento de una disposición legal relacionada con un acto de carácter positivo, es la falta de entrega del accesorio correspondiente –intereses– cuando se ministran extemporáneamente participaciones federales a los Municipios de una entidad federativa.

Efectivamente, en la controversia 20/2005,<sup>17</sup> el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que, entre los actos impugnados, se encontraba "la omisión del pago de los intereses que supuestamente se generaron con motivo del retraso de la entrega de las participaciones federales"; sin embargo, advirtió que, aun cuando el actor señalaba que se trataba de un acto negativo, en realidad se estaba ante un acto concreto, consistente en "las entregas retrasadas por parte de los demandados de las participaciones fede-

<sup>16</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1502, registro digital: 166988.

<sup>17</sup> Resuelta en sesión de dieciocho de octubre de dos mil siete, por mayoría de ocho votos –respecto del resolutivo primero, que sobreeseyó en relación con la petición de pago de intereses con motivo de entregas de participaciones federales que no se impugnaron en el plazo de treinta días siguientes a aquel en que se realizaron–, de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Silva Meza y Azuela Güitrón, la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas votó en contra.

rales que corresponden al Municipio ... esto es, desde el mes de enero del año dos mil hasta la fecha de presentación de la demanda (siete de marzo de dos mil cinco)".

Se arribó a esa conclusión, en virtud de que, en términos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, tratándose de actos concretos –actos de naturaleza positiva, esto es, que implican un hacer–, la demanda debe ser presentada dentro de los treinta días siguientes al en que se haya tenido conocimiento del acto o los actos impugnados o su ejecución.

En este sentido, toda vez que, en la demanda, se señalaron las fechas en que se hicieron las ministraciones correspondientes –monto principal–, las cuales generaron el derecho al pago de los intereses respectivos –monto accesorio–, derivado de su entrega extemporánea; a partir de esa manifestación expresa de conocimiento del actor, se sobreseyó en relación con la solicitud de pago de intereses, derivado de entregas de participaciones federales que no se impugnaron dentro de los treinta días siguientes a aquel en que éstas se realizaron.

De esta forma, se advierte que, en caso de que se impugnen actos de naturaleza negativa, para que proceda el sobreseimiento por inexistencia, es necesario haber cumplido con la obligación respectiva y, además, que se encuentre demostrado en autos que el actor tuvo conocimiento de ello.

Luego, sólo si el demandado demuestra que llevó a cabo el acto cuya omisión se le imputa, y que tal circunstancia fue del conocimiento del actor antes de la presentación de la demanda, entonces resultará inexistente el acto negativo impugnado y procederá sobreseer en el juicio por ese motivo.

De lo anterior, puede concluirse válidamente que, en caso de que se solicite el pago de intereses con motivo de una entrega retrasada de participaciones federales, el plazo de treinta días para presentar la demanda se computa a partir del conocimiento que tenga el Municipio respectivo de la fecha en que se llevó a cabo dicha entrega.

Por tanto, la falta pago de intereses, en el caso descrito, no puede considerarse una mera omisión, o acto de naturaleza negativa, contra el cual pueda presentarse en cualquier momento la demanda, pues no se trata de una abstención absoluta, dado que se encuentra estrechamente relacionado con el acto positivo consistente en la entrega de la participación federal, es decir, se trata de un accesorio vinculado con el pago del principal.

Apoya las consideraciones precedentes –por identidad de razón– la tesis de jurisprudencia número P/J. 113/2010, que se transcribe a continuación:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTIÓ OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE.—Si bien es cierto que como lo estableció el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial P/J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', cuando se trate de omisiones, la oportunidad para impugnarlas a través de la controversia constitucional se actualiza día a día, mientras aquéllas subsistan, también lo es que tal criterio no es aplicable cuando se impugnan las consecuencias directas de un acto positivo que no se controvertió oportunamente, como es la falta de remisión al Congreso del Estado de Jalisco del dictamen técnico y del expediente de un Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia local tres meses antes de que concluyera su nombramiento para determinar lo relativo a su ratificación, a la que por ser una consecuencia necesaria del acuerdo del Supremo Tribunal de Justicia del Estado en el que determinó que el indicado juzgador es inamovible por haber sido ratificado con anterioridad, no se le puede atribuir el carácter de omisión para los efectos de la controversia, por lo que el plazo para controvertir la aludida falta de remisión es el mismo que rige para la impugnación del acuerdo del que deriva, sin que sea válido sujetarlo a la regla prevista en la jurisprudencia mencionada."<sup>18</sup>

#### **d) Carga probatoria respecto de la existencia del acto de naturaleza negativa**

Por otra parte, retomando lo resuelto en la referida controversia constitucional 3/97, una vez verificada la existencia de la obligación de hacer, corresponderá entonces a la demandada la carga procesal de acreditar que no existen esas omisiones, es decir, que cumplió con la obligación respectiva.

En caso de que la demandada aporte elementos de convicción que demuestren que sí realizó el acto cuya omisión se le imputa, se revierte la carga probatoria, y será la actora la que deberá desvirtuar tales pruebas.

<sup>18</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2716, registro digital: 163194.

Estas consideraciones se recogen en la tesis de jurisprudencia P./J. 81/99, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE RECLAMAN OMISIONES, CORRESPONDE A LA PARTE ACTORA DESVIRTUAR LAS PRUEBAS CON LAS QUE LA DEMANDADA DEMOSTRÓ SU INEXISTENCIA.—Si bien es cierto que tratándose de omisiones corresponde a la autoridad demandada probar su inexistencia, también lo es que si ésta acredita esa circunstancia, traslada la carga de la prueba a la actora, quien debe desvirtuar las pruebas ofrecidas por aquélla para demostrar que no incurrió en la omisión que se le atribuyó."<sup>19</sup>

### e) Posibilidad de ampliar demanda

La carga probatoria de la demandada para acreditar que no existen las omisiones que se le imputan genera la posibilidad de que, en la contestación, se den a conocer al actor aspectos novedosos, por lo que, a partir de que tenga conocimiento de éstos, podrá ampliar su demanda, en términos del artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, con el fin de desvirtuar los elementos de convicción exhibidos y/o hacer valer lo que a su interés convenga.

Al respecto, es aplicable la tesis de jurisprudencia número P./J. 139/2000, del tenor literal siguiente:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. HECHO NUEVO Y HECHO SUPERVENIENTE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.—De conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la ampliación de la demanda de controversia constitucional constituye un derecho procesal, del cual la parte actora puede hacer uso cuando se actualice cualquiera de las siguientes dos hipótesis, a saber: la primera, dentro del plazo de quince días siguientes a la presentación de la contestación de la demanda, si en ésta apareciere un hecho nuevo; y, la segunda, hasta antes de la fecha del cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente. Ahora bien, para determinar la oportunidad en que debe hacerse valer la referida ampliación, debe tomarse en consideración la distinción entre el hecho nuevo y el superveniente, pues mientras el primero es aquel respecto del cual

---

<sup>19</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, página 567, registro digital: 193446.

la parte actora tiene conocimiento de su existencia con motivo de la contestación de la demanda, con independencia del momento en que nace, el hecho superveniente es aquel que se genera o acontece con posterioridad a la presentación de la demanda de controversia constitucional, pero antes del cierre de instrucción. De ahí que tratándose de hechos nuevos deba determinarse cuándo tuvo conocimiento de ellos la parte actora, en tanto que si se trata de hechos supervenientes deba definirse cuándo tuvieron lugar.<sup>120</sup>

En este punto, debe destacarse que el aspecto de los hechos nuevos que permite al actor ampliar la demanda lo es el conocimiento que se adquiere de los mismos, mas no la fecha en que nacieron o se generaron.

En efecto, para que el acto que pretende impugnarse pueda considerarse como un hecho nuevo, la parte actora debió haber tenido conocimiento de éste al momento de la contestación de la demanda, como deriva de lo dispuesto por el artículo 27 de la ley reglamentaria de la materia, que establece que podrá ampliarse la demanda dentro de los quince días siguientes a la contestación, si en ésta apareciere un hecho nuevo.

En este orden de ideas, el derecho a ampliar la demanda tiene especial relevancia cuando se impugnan actos de naturaleza negativa, dada la distribución de cargas probatorias a que se hizo referencia en párrafos precedentes.

Así es, si bien corresponde a la demandada acreditar que no existen las omisiones impugnadas, cuando ofrece elementos de prueba para demostrar que sí cumplió con la obligación respectiva, entonces se revierte la carga probatoria y será la actora la que deberá desvirtuar tales probanzas, así como hacer valer lo que a su derecho convenga respecto de éstas; lo cual podrá llevar a cabo, precisamente, a través de la ampliación de demanda, por tratarse del momento oportuno para ello, y, de no hacerlo así, incumplirá con la referida carga procesal.

Tal incumplimiento podría traer diversas consecuencias según el caso específico: desde la inexistencia del acto –negativo– impugnado, hasta el reconocimiento de validez de los hechos de los que se tuvo conocimiento con la contestación, dada su falta de impugnación.

SEXTO.—Ahora se estudiará si la controversia constitucional fue promovida oportunamente.

<sup>20</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, diciembre de 2000, página 994, registro digital: 190693.

Al efecto, debe estarse a lo dispuesto por el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>21</sup> del que se desprende que el plazo para la presentación de la demanda, tratándose de actos, es de treinta días contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación del acto, conforme a la ley que lo rige; al en que se haya tenido conocimiento de éste por el actor; o al en que este último se ostente sabedor del mismo; sin embargo, respecto de actos de naturaleza negativa, la ley reglamentaria de la materia no establece plazo para promover la demanda de controversia constitucional.

Estos actos, por su naturaleza, son aquellos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no se actúe. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad, dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

Esta peculiaridad que conllevan las omisiones conduce a que, en la generalidad de los casos, y dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para su impugnación también se actualice día a día, permitiendo, en cada una de esas actualizaciones, la impugnación de la constitucionalidad de dicho no actuar de la autoridad.

En consecuencia, debe concluirse que, tratándose de omisiones, generalmente, la oportunidad para su impugnación se actualiza de momento a momento mientras tales omisiones subsistan; sin embargo, esta regla general puede encontrar excepciones, dependiendo de las particularidades del acto cuya invalidez se demande.

En el caso, si bien se impugna la abstención total del Ejecutivo Estatal demandado de cumplir con una obligación legal –un no hacer absoluto–, de autos se advierte que, en algunos casos, sí se hicieron los pagos correspondientes.

Efectivamente, respecto del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, por los meses de diciembre de dos mil quince y de enero a agosto de dos mil dieciséis, de autos se advierte que el

---

<sup>21</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; ..."

tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, en los anexos a los oficios TES/706/2017, de veinticuatro de marzo de dos mil diecisiete y TES/903/2017, de dieciocho de abril de dos mil diecisiete, comprobó que un pago parcial por el mes de agosto tuvo lugar el veinte de diciembre de dicho año.

Al respecto, dado que el pago en cuestión fue posterior a la fecha de presentación de la demanda (veinticinco de noviembre de dos mil dieciséis), debe concluirse que la impugnación de la omisión en su entrega oportuna se hizo en tiempo.

Por otro lado, en relación con los meses de diciembre de dos mil quince, y de enero a julio y la otra parte del mes de agosto de dos mil dieciséis, de dicho fondo, así como con el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, de las constancias que obran en el expediente, se desprende que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, en los oficios TES/706/2017 y TES/903/2017, reconoce expresamente que están pendientes de pago las cantidades correspondientes.

Por lo tanto, en cuanto a tales recursos, debe concluirse que la demanda se presentó en tiempo, al resultar aplicable la regla general para impugnar actos de naturaleza negativa u omisiones, consistente en que la oportunidad para promover la controversia constitucional se actualiza de momento a momento, mientras la omisión subsista.

Finalmente, por lo que hace al pago de los intereses generados como consecuencia de las omisiones antes señaladas, al tratarse de un accesorio de los montos principales, sigue la suerte de éstos; razón por la cual se estima oportuna su impugnación y se reserva, en todo caso, la procedencia de su pago al fondo del asunto.

En tales condiciones, se desestima la causa de improcedencia aducida por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en cuanto a la extemporaneidad en la impugnación de los actos que se tuvieron como efectivamente combatidos.

SÉPTIMO.—Esta Segunda Sala estima que el concepto de invalidez que hace valer el Municipio actor resulta parcialmente fundado, por las razones que a continuación se exponen.

Como lo sostuvo el Pleno de esta Suprema Corte, al resolver las controversias constitucionales 5/2004 y 28/2014, el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla: rendimientos de bienes que les pertenezcan, contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas Locales establezcan en su favor, participaciones federales, ingresos por prestación de servicios públicos, etcétera. Además, el párrafo segundo de la referida fracción establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante el establecimiento de exenciones o subsidios, los recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal, mientras su párrafo último subraya que estos recursos deben ser ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos.

De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 —que encomienda en forma exclusiva a los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos—, puede concluirse que la Constitución Federal ha consagrado, implícitamente, el principio de integridad de los recursos económicos municipales.

En otras palabras, la Constitución no solamente ha otorgado una serie de competencias a los Municipios, sino ha garantizado también que gocen de los recursos necesarios para ejercer tales atribuciones. Es por ello que, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios, con la mediación administrativa de los Estados, debe entenderse que el artículo 115 constitucional garantiza su recepción puntual y efectiva, puesto que la facultad constitucional para programar y aprobar el presupuesto de egresos presupone que deben tener plena certeza sobre los recursos de que disponen. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, pudieran incumplir o retardar tal compromiso, sin mayores consecuencias, estarían privándolos de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones, lo que no encontraría asidero constitucional en el esquema previsto en el citado artículo 115.

No es óbice a lo anterior que las aportaciones, a diferencia de las participaciones federales, no queden comprendidas en el régimen de libre administración hacendaria municipal, pues ambas son recursos que ingresan a la hacienda municipal. En efecto, el hecho de que la partida presupuestal correspondiente al ramo 33 y al capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal se refiera a recursos federales, respecto de los cuales la Federación pueda imponer obligaciones y condiciones a los Municipios beneficiarios, no implica que las entidades federativas puedan incurrir en omisiones o retrasos, habiéndolo-

se determinado las cantidades que aquéllos recibirán cada mes y las fechas exactas en las que los recursos ingresarán a sus arcas.

Lo mismo ocurre con la partida presupuestal correspondiente al ramo 23, en la que se prevé el Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos que, conforme al artículo 57 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, se integra con los recursos recaudados por el impuesto por la actividad de exploración y extracción y que, para efectos del artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, no se incluye en la recaudación federal participable; pues, aunque debe destinarse a inversión en infraestructura para resarcir, entre otros fines, las afectaciones al entorno social y ecológico, tiene que entregarse a los Municipios de forma ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones, en los plazos establecidos en las reglas de operación emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Luego, una vez definidos los recursos que habrán de integrar la hacienda municipal, su efectiva percepción queda constitucionalmente garantizada por el principio de integridad de los recursos económicos municipales. En este sentido, no se cumple realmente con la obligación de transferir ciertos recursos a los Municipios hasta que estos últimos reciben las cantidades que les correspondían en su valor real, esto es, junto con los intereses correspondientes cuando se ha producido una retención indebida.

Precisado lo anterior, por cuestión de claridad, se analizará de manera separada cada uno de los conceptos reclamados.

#### **a) Omisión en la entrega oportuna del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos por una parte del mes de agosto de dos mil dieciséis**

De las constancias de autos, se advierte que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficios TES/706/2017, de veinticuatro de marzo de dos mil diecisiete, y TES/903/2017, de dieciocho de abril de dos mil diecisiete, dio respuesta a las solicitudes del secretario general de Gobierno a que se refieren los oficios SG-DGJ/0444/12/2016 y SG-DGJ/1768/04/2017, respecto de los recursos asignados al Municipio actor, por concepto del referido fondo.

Al efecto, resulta conveniente transcribir lo señalado en los citados oficios:

**"Oficio TES/706/2017**

**"2) Por lo que hace al ramo 23 Fondo para las Entidades Federativas y Municipales (sic) Productores de Hidrocarburos, se detallan a continuación las ministraciones efectuadas al Municipio, así mismo se adjunta la transferencia electrónica que hace constar el pago de las mismas:**

<b>Concepto</b>	<b>Fecha de registro</b>	<b>Monto</b>
Hidrocarburos terrestres Pago No: 9	20-dic-16	\$53,933.70
Hidrocarburos terrestres Pago No: 10	20-dic-16	\$130,075.00
Hidrocarburos terrestres pago No: 11	20-dic-16	\$140,443.00
Hidrocarburos terrestres Pago No: 12	20-dic-16	\$118,126.00
<b>TOTAL</b>		<b>\$442,577.70</b>

**Oficio TES/903/2017**

**"b) Por lo que hace a los recursos a cargo del ramo 23 Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, ejercicio 2016, se anexan las constancias de distribución y aplicación de los Recursos del Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos correspondientes a los meses de enero a diciembre de 2016. No se omite mencionar que, por lo que hace al mes de abril, no se asignaron recursos del fondo a ningún Municipio, aunque contable y presupuestalmente se asignó para el mes de abril una aportación que complementa el mes de noviembre.**

**"Por lo anterior y de acuerdo a los registros del Sistema Integral de Administración Financiera para el Estado de Veracruz, se detallan los pagos realizados durante el ejercicio 2016 y se anexan dos transferencias electrónicas que avalan el monto total referido:**

Concepto	Fecha de registro	Monto
Hidrocarburos terrestres mes agosto	20-dic-16	\$53,933.70
Hidrocarburos terrestres mes sept	20-dic-16	\$130,075.00
Hidrocarburos terrestres mes octubre	20-dic-16	\$140,443.00
Hidrocarburos terrestres mes noviembre	20-dic-16	\$118,126.00
Hidrocarburos terrestres mes diciembre	26-ene-17	\$142,046.00
<b>Total</b>		<b>\$584,623.70."</b>

De los oficios transcritos, se desprende que el Poder Ejecutivo Local afirma que el Municipio actor ha recibido recursos provenientes del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos. Para demostrar dicha afirmación, ofreció como prueba los comprobantes de las transferencias electrónicas por la suma de las cantidades correspondientes a una parte del mes de agosto y los meses de septiembre a noviembre –el cual obra a fojas 238 y 251– y por el mes de diciembre –el cual obra a foja 252–.

Ahora bien, el jueves cuatro de junio de dos mil quince, se publicó en el Diario Oficial de la Federación 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" que, en sus disposiciones primera, segunda, tercera y quinta, establece lo siguiente:

**"Capítulo I  
"Disposiciones generales**

**"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.**

**"Segunda. Para efectos del presente Acuerdo, además de las definiciones previstas en los artículos 4 de la Ley de Hidrocarburos, 3 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y 3 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos se entenderá, por:**

**"I. Áreas: las Áreas Contractuales y Áreas de Asignación previstas en la Ley de Hidrocarburos;**

**"II. Fondo: el Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos;**

**"III. Impuesto: el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos, establecido en el título cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos;**

**"IV. INEGI: el Instituto Nacional de Estadística y Geografía;**

**"V. Ley: la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos;**

**"VI. Marco Geoestadístico: el sistema diseñado por el INEGI para referenciar correctamente la información estadística de los censos y encuestas con los lugares geográficos correspondientes, utilizando coordenadas geográficas;**

**"VII. Reticula de referencia: la red angular formada por líneas orientadas norte-sur, este-oeste, que representa a las subdivisiones geográficas de la tierra (meridianos y paralelos), que se utiliza para ubicar puntos en coordenadas geográficas (grados, minutos y segundos). Sus características se especifican en el 'Acuerdo por el que se establece el procedimiento para delimitar las áreas susceptibles de adjudicarse a través de asignaciones', publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de agosto de 2014;**

**"VIII. SAT: el Servicio de Administración Tributaria;**

**"IX. TESOFE: la Tesorería de la Federación;**

**"X. UCEF: la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;**

**"XI. UISH: la Unidad de Ingresos sobre Hidrocarburos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y**

## "XII. UPCP: la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."

### "Capítulo II "De la distribución de los 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.**

De la transcripción que antecede, se advierte que el Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos se integrará por la recaudación mensual del impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos, y se distribuirá entre las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus Municipios, donde se localicen las áreas contractuales y áreas de asignación previstas en la Ley de Hidrocarburos, dentro de los primeros quince días hábiles del mes siguiente a aquel en que se haya realizado el entero del referido impuesto; salvo en el caso de lo recaudado en los meses de octubre y noviembre, que se entregará a las entidades federativas, a más tardar, dentro de los primeros quince días hábiles del mes de enero, así como de lo recaudado en el mes de diciembre, que se entregará a las entidades federativas, a más tardar, dentro de los primeros quince días hábiles del mes de febrero, en ambos casos, del ejercicio fiscal subsecuente.

A su vez, las entidades federativas deberán distribuir, al menos, el veinte por ciento de los recursos del Fondo a los Municipios donde se localicen las áreas ubicadas en regiones terrestres, dentro de los cinco días hábiles siguientes al en que los reciban, de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones.

En este sentido, los recursos correspondientes al mes de agosto de dos mil dieciséis debieron ser transferidos al Estado entre el uno y el veintidós de septiembre, y al Municipio actor, en todo caso, a más tardar, el veintinueve de septiembre siguiente.<sup>22</sup>

Tomando en cuenta la fecha límite para hacer la transferencia al Municipio actor, si la entrega parcial de recursos tuvo lugar el veinte de diciembre (conforme al comprobante de la transferencia electrónica que se anexó a los oficios TES/706/2017 y TES/903/2017), entonces debe concluirse que se llevó a cabo de forma extemporánea.

Cabe destacar que, en la tesis de jurisprudencia P/J. 46/2004, el Pleno de esta Suprema Corte determinó que, conforme al principio de integridad de los recursos económicos municipales, su entrega extemporánea genera el pago de intereses:

---

<sup>22</sup> Descontando los días tres, cuatro, diez, once, dieciséis, diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de septiembre de dos mil dieciséis, por ser inhábiles.

"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>23</sup>

Por tanto, dado que, en términos de la normativa aplicable, los recursos deben entregarse a los Municipios de manera ágil y directa, sin limitaciones

<sup>23</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, registro digital: 181288.

ni restricciones, el Poder Ejecutivo demandado debe pagar intereses por el periodo que comprende del sexto día siguiente al en que los recibió de la Federación, hasta la fecha en que hizo entrega de los mismos al Municipio actor.

**b) Omisión en la entrega del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos por los meses de diciembre de dos mil quince y de enero a julio y la otra parte de agosto de dos mil dieciséis**

De las constancias de autos, se advierte que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficios TES/706/2017, de veinticuatro de marzo de dos mil diecisiete, y TES/903/2017, de dieciocho de abril de dos mil diecisiete, dio respuesta a las solicitudes del secretario general de Gobierno a que se refieren los oficios SG-DGJ/0444/12/2016 y SG-DGJ/1768/04/2017, respecto de los recursos asignados al Municipio actor, por concepto del referido fondo.

Al efecto, resulta conveniente transcribir lo señalado en los citados oficios:

**"Oficio TES/706/2017**

**"Asimismo, en los archivos del Sistema Integral de Administración Financiera del Estado, se visualizan registros pendientes de pago, por lo que los recursos que no fueron efectuados en los ejercicios anteriores se detallan a continuación: (subrayado propio)**

Concepto	Fecha de registro	Monto
Hidrocarburos enero (sic) 2016	16-feb-16	\$142,951.00
Hidrocarburos febrero (sic) 2016	09-mar-16	\$145,225.00
Hidrocarburos terrestres abril 2016	06-may-16	\$133,903.00
Hidrocarburos terrestres mayo 2016	23-jun-16	\$119,752.00
Hidrocarburos terrestres junio 2016	13-jul-16	\$132,961.00

Hidrocarburos terrestres agosto (sic) 2016	18-ago-16	\$138,523.00
Hidrocarburos terrestres septiembre (sic) 2016	06-sep-16	\$76,494.30
<b>Total</b>		<b>\$889,809.30</b>

**"Oficio TES/903/2017**

***"a) Se anexa relación de la asignación y ministración, por conceptos, fechas de registro, montos y fechas de pago, a cargo del Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos durante el ejercicio fiscal 2015, así como la documentación soporte de las transferencias electrónicas que hacen constar el pago, para mayor referencia:***

<b>Concepto</b>	<b>Regis. SIAFEV</b>	<b>Monto</b>	<b>Fecha de pago</b>
Mpio productor de hidrocar. febrero marzo abril	21-jul-15	\$562,397.09	09-dic-15
Mpio productor de hidrocarburos julio	26-ago-15	\$140,597.00	09-dic-15
Mpio productor de hidrocarburos junio	11-sep-15	\$140,598.00	09-dic-15
Mpio productor de hidrocarburos agosto	11-nov-15	\$140,597.00	09-dic-15
Mpio productor de hidrocarburos septiembre	11-nov-15	\$140,719.00	09-dic-15
Mpio productor de hidrocarburos octubre	20-nov-15	\$141,312.00	09-dic-15
<b>Total</b>		<b>\$1'266,220.09</b>	

***"De lo anterior, en el Sistema Integral de Administración Financiera del Estado de Veracruz, se visualiza un registro pendiente de pago con fecha 14 de diciembre de 2015 en el SIAFEV al Municipio, por un***

***monto de \$141,357.00 (ciento cuarenta y un mil trescientos cincuenta y siete pesos 00/100 M.N.).***

***"b) Por lo que hace a los recursos a cargo del ramo 23 Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, ejercicio 2016, se anexan las constancias de distribución y aplicación de los Recursos del Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos correspondientes a los meses de enero a diciembre de 2016. No se omite mencionar que, por lo que hace al mes de abril, no se asignaron recursos del fondo a ningún Municipio, aunque contable y presupuestalmente se asignó para el mes de abril una aportación que complementa el mes de noviembre.***

"...

***"Asimismo, en los archivos del Sistema Integral de Administración Financiera del Estado, se visualizan registros pendientes de pago, por lo que los recursos que no fueron efectuados en el ejercicio anterior se detallan a continuación: (subrayado propio)***

<b>Concepto</b>	<b>Fecha de registro</b>	<b>Monto</b>
Hidrocarburos enero 2016	19-ene-16	\$142,872.00
Hidrocarburos febrero 2016	16-feb-16	\$142,951.00
Hidrocarburos marzo 2016	09-mar-16	\$145,225.00
Hidrocarburos terrestres abril 2016	06-may-16	\$133,903.00
Hidrocarburos terrestres mayo 2016	23-jun-16	\$119,752.00
Hidrocarburos terrestres junio 2016	13-jul-16	\$132,961.00
Hidrocarburos terrestres julio 2016	18-ago-16	\$138,523.00
Hidrocarburos terrestres agosto 2016	06-sep-16	\$76,494.30
<b>Total</b>		<b>\$889,809.30 (sic)."</b>

De la transcripción anterior, puede advertirse que, tal como lo reconoce expresamente el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, están pendientes de pago, por concepto del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, las cantidades de \$141,357.00 (ciento cuarenta y un mil trescientos cincuenta y

siete pesos 00/100 moneda nacional), correspondiente al mes de diciembre de dos mil quince; y, de \$142,872.00 (ciento cuarenta y dos mil ochocientos setenta y dos pesos 00/100 moneda nacional), \$142,951.00 (ciento cuarenta y dos mil novecientos cincuenta y un pesos 00/100 moneda nacional), \$145,225.00 (ciento cuarenta y cinco mil doscientos veinticinco pesos 00/100 moneda nacional), \$133,903.00 (ciento treinta y tres mil novecientos tres pesos 00/100 moneda nacional), \$119,752.00 (ciento diecinueve mil setecientos cincuenta y dos pesos 00/100 moneda nacional), \$132,961.00 (ciento treinta y dos mil novecientos sesenta y un pesos 00/100 moneda nacional), \$138,523.00 (ciento treinta y ocho mil quinientos veintitrés pesos 00/100 moneda nacional) y \$76,494.30 (setenta y seis mil cuatrocientos noventa y cuatro pesos 30/100 moneda nacional) que, en total, suman \$1'032,681.30 (un millón treinta y dos mil seiscientos ochenta y un pesos 30/100 moneda nacional), y corresponden a los meses de enero a julio y la parte restante del mes de agosto de dos mil dieciséis.

Cabe destacar que, en la tesis de jurisprudencia P/J. 46/2004, antes citada, el Pleno de esta Suprema Corte determinó que, conforme al principio de integridad de los recursos económicos municipales, su entrega extemporánea genera el pago de intereses.

Por tanto, además de los montos pendientes de pago a los que se ha hecho referencia, el Poder Ejecutivo demandado debe pagar intereses por el periodo que comprende del sexto día siguiente al en que los recibió de la Federación hasta la fecha en que haga entrega de tales recursos.

### **c) Omisión en la entrega del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**

De las constancias de autos, se advierte que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio TES/706/2017, de veinticuatro de marzo de dos mil diecisiete, dio respuesta a la solicitud del secretario general de Gobierno a que se refiere el oficio SG-DGJ/0444/12/2016, respecto de los recursos asignados al Municipio actor, por concepto del referido fondo, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

Al efecto, resulta conveniente transcribir lo señalado en el citado oficio:

***"1) En referencia a los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM), se detallan a continuación las ministraciones efectuadas al Municipio, así como las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de las mismas:***

<b>Fondo para la Infraestructura Social Municipal</b>	<b>Fecha de pago</b>	<b>Monto</b>
Fondo infraestructura (enero-2016)	02-feb-16	\$719,961.00
Fondo infraestructura (febrero-2016)	03-mar-16	\$719,961.00
Fondo infraestructura (marzo-2016)	29-abr-16	\$719,961.00
Fondo infraestructura (abril-2016)	31-may-16	\$719,961.00
Fondo infraestructura (mayo-2016)	30-jun-16	\$719,961.00
Fondo infraestructura (junio-2016)	01-jul-16	\$719,961.00
Fondo infraestructura (julio-2016)	31-ago-16	\$719,961.00

***"Los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, recepcionados en las cuentas bancarias aperturadas para ese fin, fueron ministrados por la SHCP con fechas 31 de agosto, 30 de septiembre y 30 de octubre del año 2016, respectivamente, como se puede corroborar en los recibos de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la SHCP.***

***"De lo anterior, se advierten en el SIAFEV registros pendientes de pago correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, que a continuación se detallan: (Subrayado propio)***

<b>Fondo para la Infraestructura social municipal</b>	<b>Fecha de registro</b>	<b>Monto</b>
Fideicomiso FAIS (F997)	29-ago-16	\$719,961.00
Fideicomiso FAIS (F997)	26-sep-16	\$719,961.00
Fideicomiso FAIS (F997)	27-oct-16	\$719,961.00
<b>Total</b>		<b>\$2'159,883.00."</b>

De la transcripción anterior, puede advertirse que, tal como lo reconoce expresamente el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, están pendientes de pago, por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, las cantidades de \$719,961.00 (setecientos diecinueve mil novecientos sesenta y un pesos 00/100 moneda nacional), \$719,961.00 (setecientos diecinueve mil novecientos sesenta y un pesos 00/100 moneda nacional) y \$719,961.00 (setecientos diecinueve mil novecientos sesenta y un pesos 00/100 moneda nacional), por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, respectivamente.

Cabe destacar que, en la tesis de jurisprudencia P/J. 46/2004, antes citada, el Pleno de esta Suprema Corte determinó que, conforme al principio de integridad de los recursos económicos municipales, su entrega extemporánea genera el pago de intereses.

Ahora bien, el viernes veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se publicó en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el "Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal entre los Municipios del Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal 2016", que contiene el calendario que fija la "fecha límite de radicación a los Municipios" del "FISMDF":

**Ramo General 33 Aportaciones Federales  
para Entidades Federativas y Municipios  
Calendario de fechas de pago 2016 del FISMDF:**

MES	FECHA DE RADICACIÓN AL ESTADO	FECHA LIMITE DE RADICACIÓN A LOS MUNICIPIOS
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo
Marzo	31	7 de abril
Abril	29	6 de mayo
Mayo	31	7 de junio
Junio	30	7 de julio
Julio	29	5 de agosto
Agosto	31	7 de septiembre
Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre

Por tanto, además de los montos pendientes de pago a los que se hizo referencia con anterioridad, el Poder Ejecutivo demandado debe pagar intereses por el periodo que comprende del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios" hasta la fecha en que haga entrega de tales recursos.

OCTAVO.—De conformidad con lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,<sup>24</sup> esta Sala determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en un plazo no mayor a noventa días, contados a partir del día siguiente al en que sea notificado de esta resolución, deberá pagar al Municipio actor:

a) Por concepto de Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, por el pago parcial del mes de agosto de dos mil dieciséis —hecho de manera extemporánea—, los intereses por el periodo que comprende del sexto día siguiente al en que los recibió de la Federación, hasta la fecha en que hizo entrega de los recursos.

b) Por concepto de Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, las cantidades de \$141,357.00 (ciento cuarenta y un mil trescientos cincuenta y siete pesos 00/100 moneda nacional), correspondiente al mes de diciembre de dos mil quince; y, de \$142,872.00 (ciento cuarenta y dos mil ochocientos setenta y dos pesos 00/100 moneda nacional), \$142,951.00 (ciento cuarenta y dos mil novecientos cincuenta y un pesos 00/100 moneda nacional), \$145,225.00 (ciento cuarenta y cinco mil doscientos veinticinco pesos 00/100 moneda nacional), \$133,903.00 (ciento treinta y tres mil novecientos tres pesos 00/100 moneda nacional), \$119,752.00 (ciento diecinueve mil setecientos cincuenta y dos pesos 00/100 moneda nacional), \$132,961.00 (ciento treinta y dos mil novecientos sesenta y un pesos 00/100 moneda nacional),

---

<sup>24</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y los efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

"V. Los puntos resolutive que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen.

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

\$138,523.00 (ciento treinta y ocho mil quinientos veintitrés pesos 00/100 moneda nacional) y \$76,494.30 (setenta y seis mil cuatrocientos noventa y cuatro pesos 30/100 moneda nacional), correspondientes a los meses de enero a julio y la parte restante del mes de agosto de dos mil dieciséis; así como los intereses por el periodo que comprende del sexto día siguiente al en que los recibió de la Federación, hasta la fecha en que haga entrega de los recursos.

c) Por concepto de Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, las cantidades de \$719,961.00 (setecientos diecinueve mil novecientos sesenta y un pesos 00/100 moneda nacional), \$719,961.00 (setecientos diecinueve mil novecientos sesenta y un pesos 00/100 moneda nacional) y \$719,961.00 (setecientos diecinueve mil novecientos sesenta y un pesos 00/100 moneda nacional), por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis; así como los intereses por el periodo que comprende del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios" hasta la fecha en que haga entrega de los recursos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto del acto precisado en el considerando cuarto de este fallo.

SEGUNDO.—Con la salvedad anterior, es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en un plazo no mayor a noventa días, contados a partir del día siguiente al en que sea notificado de esta resolución, deberá actuar en términos del último considerando de esta ejecutoria.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. (ponente). Los Ministros José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos emitieron su voto con reservas.

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD AL TENER CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO CON ANTERIORIDAD (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE HUEYAPAN DE OCAMPO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE RECLAMA EL PAGO DE INTERESES CON MOTIVO DE LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE APORTACIONES O PARTICIPACIONES FEDERALES ES EL DE TREINTA DÍAS (PAGO EXTEMPORÁNEO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE HUEYAPAN DE OCAMPO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**III. 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 HUEYAPAN DE OCAMPO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**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 HUEYAPAN DE OCAMPO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**V. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE HUEYAPAN DE OCAMPO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**VI. 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 HUEYAPAN DE OCAMPO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**VII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SUS DIFERENCIAS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE HUEYAPAN DE OCAMPO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**VIII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL ADMITE EXPRESAMENTE EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE HUEYAPAN DE OCAMPO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**IX. 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 HUEYAPAN DE OCAMPO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**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 (ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE HUEYAPAN DE OCAMPO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**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 HUEYAPAN DE OCAMPO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 185/2016. MUNICIPIO DE HUEYAPAN DE OCAMPO, ESTADO DE VERACRUZ. 9 DE AGOSTO DE 2018. UNANI-

MIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS: ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y EDUARDO MEDINA MORA I. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIA: VIANNEY AMEZCUA SALAZAR.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **nueve de agosto de dos mil dieciocho**.

VISTOS Y  
RESULTANDO:

PRIMERO.—Por oficio recibido el veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fidel Ángel Franyutti Baca, en su carácter de síndico del Municipio de Hueyapan de Ocampo, Veracruz, promovió controversia constitucional en representación del mismo, en la que demandó la invalidez de los actos que más adelante se precisan, emitidos por las autoridades que enseguida se señalan:

"B) Nombre y domicilio de los demandados:

"1. El C. Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con domicilio en Palacio de Gobierno, avenida Enríquez s/n, colonia Centro, Código Postal 91000, Xalapa, Veracruz.

"2. El C. Secretario de Finanzas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con domicilio en avenida Xalapa, número 301, Unidad del Bosque, Código Postal 91010, Xalapa, Veracruz.

"3. El C. Director general de Contabilidad Gubernamental de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, con domicilio en avenida Xalapa, número 301, Unidad del Bosque, Código Postal 91010, Xalapa, Veracruz.

"4. El C. Director de cuenta pública de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, con domicilio en avenida Xalapa, número 301, Unidad del Bosque, Código Postal 91010, Xalapa, Veracruz.

"5. La Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado, con domicilio en avenida Encanto s/n, esquina Lázaro Cárdenas, colonia El Mirador, Xalapa, Veracruz.

" ...

"D) Actos reclamados:

"1. De las autoridades señaladas, se demanda la invalidez de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que se hayan emitido para la indebida retención de las participaciones federales que corresponden al Municipio de Hueyapan de Ocampo, Veracruz, por el concepto de Ramo 33 y, en lo particular, a:

"Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F. (FISM-DF), \$12'939,759.00.

"Mismos que hace meses 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 retenciones indebidos de las participaciones federales que corresponden al Municipio que represento, por el concepto de Ramo 33 y, en lo particular, a:

"Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F. (FISM-DF), \$12'939,759.00.

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

"3. Se reclama la omisión de las autoridades señaladas como demandadas en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales a su cargo, así como a lo dispuesto por el artículo 6, párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal, toda vez que han sido omisas en entregar las participaciones federales, por el concepto de Ramo 33 y, en lo particular, a:

"Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F. (FISM-DF), \$12'939,759.00.

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

"4. Se declare en la sentencia que se dicte en la controversia constitucional que promuevo la obligación de las autoridades demandadas de restituir y entregar las cantidades que inconstitucionalmente han retenido a las

participaciones que corresponden al Municipio que represento, provenientes del fondo por el concepto de Ramo 33 y, en lo particular, a:

"Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F. (FISM-DF), \$12'939,759.00.

"Así 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 su entrega a mi representado."

SEGUNDO.—Los antecedentes del caso narrados en la demanda son los siguientes:

En la Gaceta Oficial del Estado, de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se publicó el monto asignado al Municipio por concepto de Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, así como las fechas límite de radicación al Municipio de enero a octubre del referido año.

No obstante que, desde hace meses, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entregó al Estado las cantidades correspondientes a dicho fondo por los meses de agosto, septiembre y octubre, éstas no han sido transferidas al Municipio y, a pesar de haber hecho diversos llamados, requerimientos y solicitudes a la Secretaría de Finanzas, no se han entregado tales recursos.

TERCERO.—Los conceptos de invalidez que hace valer el actor son, en síntesis, los siguientes:

Se vulnera el principio de integridad de los recursos municipales, que prevé el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, al no existir norma que autorice omitir su entrega, ni actualizarse alguno de los supuestos en que la Suprema Corte, conforme a la normatividad aplicable, permite su retención.

Así también, el principio de libre administración hacendaria, pues, además de no haber recibido los recursos federales de forma puntual, efectiva y completa, se le ha impedido disponer oportunamente de los mismos, violando con ello su autonomía financiera y el derecho de sus habitantes al desarrollo social.

La intervención del Estado respecto de participaciones federales que corresponden al Municipio es de simple mediación administrativa y, respecto

de aportaciones federales que se le asignen, de mediación, control y supervisión en su manejo, mas no de disposición, suspensión o retención.

En este sentido, la omisión de pago de tales recursos transgrede el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, así como el sistema nacional de coordinación fiscal, conforme al cual su entrega extemporánea genera intereses.

CUARTO.—El Municipio actor considera violados en su perjuicio los artículos 14, 16, 40, 41, 49, 115, 116 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—Por acuerdo de veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número 185/2016 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Eduardo Medina Mora I.

Mediante proveído de treinta de noviembre siguiente, el Ministro instructor admitió la demanda; tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado —no así a la Secretaría de Finanzas y Planeación, la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, la Dirección de Cuenta Pública, ni la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso Local, por tratarse de órganos internos o subordinados a dichos Poderes—, a los que ordenó emplazar para que formularan su contestación; y mandó dar vista al procurador general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

SEXTO.—El Poder Legislativo del Estado de Veracruz contestó la demanda en los siguientes términos:

**a)** No existe dentro de la estructura orgánica del Congreso del Estado la autoridad denominada "Contaduría Mayor de Hacienda", que el Municipio actor señala como demandada; razón por la cual el Poder Legislativo Local no debió ser llamado a juicio.

**b)** El Poder Legislativo Estatal carece de legitimación pasiva, al no haber ordenado, ni tomado parte en la retención de los recursos federales, pues sólo aprueba la forma en que éstos se asignarán, pero no los recibe, ni se encarga de su distribución.

**c)** Por la misma razón, se actualiza la causa de sobreseimiento que se prevé en el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia.

SÉPTIMO.—Al dar contestación a la demanda, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz señaló, lo siguiente:

#### **a) Causas de improcedencia**

1. Se actualiza la causal de improcedencia establecida en la fracción VII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, por haberse presentado extemporáneamente la demanda, pues el actor, en todo caso, impugna una omisión derivada de un acto positivo, es decir, una supuesta retención o entrega parcial de recursos, en relación con la cual manifiesta conocer las fechas límite de pago y el momento a partir del que se generó y debió haberla combatido.

2. Se actualiza el motivo de sobreseimiento establecido en la fracción III del artículo 20 de la ley reglamentaria, por inexistencia de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y aprobaciones para retener recursos, dado que la administración que entró en funciones el uno de diciembre de dos mil dieciséis desconoce la existencia de un documento con estas características.

3. Se actualiza la causal de improcedencia establecida en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, ante la falta de agotamiento de la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, pues el pago de intereses, al no implicar una violación directa e inmediata a la Constitución Federal, debe reclamarse a través del medio previsto en las leyes de coordinación fiscal federal y estatal.

#### **b) Refutación de argumentos de invalidez**

En caso de que asista razón al Municipio actor, sólo se pagarán las cantidades que no le hayan sido transferidas, de conformidad con las documentales que han sido solicitadas a la Tesorería del Estado.

OCTAVO.—El procurador general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

NOVENO.—Sustanciado el procedimiento en la 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 Federal, en la que, en términos del artículo 34 de la propia ley, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

DÉCIMO.—En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente al Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se acordó remitir el expediente a la Segunda Sala de este Alto Tribunal para su radicación y resolución.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal, 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal, de trece de mayo de dos mil trece, al no impugnarse normas de carácter general.

SEGUNDO.—Enseguida se abordará el estudio de la legitimación de quien promovió la controversia constitucional.

Conforme a los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>1</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 y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En el caso, promueve la demanda de controversia constitucional en representación del Municipio actor, Fidel Ángel Franyutti Baca, en su carácter de síndico, lo que acredita con la copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Consejo Municipal de Hueyapan de Ocampo, dependiente del Instituto Electoral Veracruzano, en la que consta que fue electo como síndico único por el periodo dos mil catorce – dos mil diecisiete.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> **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."

<sup>2</sup> Foja 31 del expediente.

De acuerdo con el artículo 37, fracción I,<sup>3</sup> de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, corresponde al síndico la representación jurídica del Municipio; por lo que procede reconocer su legitimación para promover el presente medio de control.

Así también, la del propio Municipio actor para instar la vía, al ser uno de los entes mencionados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

TERCERO.—A continuación, se analizará la legitimación de las autoridades demandadas, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de la acción, en tanto dichas partes son las obligadas por ley para satisfacer las pretensiones del actor, en caso de que éstas resulten fundadas.

Conforme a los artículos 10, fracción II<sup>4</sup> y 11, párrafo primero —antes citado—, de la ley reglamentaria, serán demandados en las controversias constitucionales, las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

En el presente caso, son autoridades demandadas los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz.

1. En representación del Poder Ejecutivo Local, compareció a juicio Miguel Ángel Yunes Linares, en su carácter de gobernador, lo que acredita con copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Consejo General del Organismo Público Local Electoral el doce de junio de dos mil dieciséis.<sup>5</sup>

<sup>3</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."

<sup>4</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>5</sup> Foja 89 del expediente.

De conformidad con el artículo 42 de la Constitución Política del Estado de Veracruz,<sup>6</sup> en el gobernador recae la titularidad del Poder Ejecutivo del Estado, al que se atribuyen las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones para hacer descuentos y retenciones, así como la omisión en la entrega y el pago de intereses con motivo de la misma, del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, por la cantidad de \$12'939,759.00 (doce millones novecientos treinta y nueve mil setecientos cincuenta y nueve pesos 00/100 moneda nacional), por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

De este modo, debe reconocerse la legitimación pasiva del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, así como de quien comparece en su representación.

**2.** En representación del Poder Legislativo Local, compareció a juicio María Elisa Manterola Sainz, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso Estatal, lo que acredita con la copia del ejemplar del Periódico Oficial de ocho de noviembre de dos mil dieciséis, en el que consta el acuerdo relativo a la integración de dicho órgano durante el año legislativo comprendido del cinco de noviembre de dos mil dieciséis al cuatro de noviembre de dos mil diecisiete, del que se desprende que fue electa para ocupar tal cargo.<sup>7</sup>

De acuerdo con el artículo 24, fracción I, de la Ley Número 72 Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz,<sup>8</sup> el presidente de la mesa directiva cuenta con la representación legal del Congreso, en el que se deposita el Poder Legislativo Estatal, al que también se atribuyen las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones para hacer descuentos y retenciones, así como la omisión en la entrega y el pago de intereses con motivo de la misma, del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, por la cantidad de \$12'939,759.00 (doce millones novecientos treinta y nueve mil setecientos cincuenta y nueve pesos 00/100 moneda nacional), por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

<sup>6</sup> "Artículo 42. El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado: gobernador del Estado."

<sup>7</sup> Fojas 71 a 74 del expediente.

<sup>8</sup> "Artículo 24. El presidente de la mesa directiva, fungirá como presidente del Congreso del Estado y tendrá las atribuciones siguientes:

"I. Representar legalmente al Congreso del Estado y delegar dicha función el servidor público que designe, mediante acuerdo escrito."

Al respecto, el Poder Legislativo Local manifiesta que carece de legitimación pasiva, al no haber ordenado, ni tenido intervención en la retención de los referidos recursos federales, puesto que sólo aprueba la forma en que éstos se asignarán, pero no los recibe, ni se encarga de su distribución; lo cual debe estimarse fundado por lo que se refiere a la omisión en la entrega de tales recursos y el pago de intereses con motivo de la misma, puesto que, conforme a la normatividad local, corresponde al Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, ministrar los recursos que la Federación transfiere a los Municipios por conducto de los Estados.

De este modo, debe reconocerse la legitimación pasiva del Poder Legislativo del Estado de Veracruz solamente por lo que respecta a las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones para hacer descuentos y retenciones al fondo de aportaciones mencionado; así como de quien comparece en su representación.

CUARTO.—Acto continuo, deben precisarse los actos que se tendrán como impugnados en la controversia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>9</sup> y la tesis de jurisprudencia número P/J. 98/2009, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA."<sup>10</sup>

<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."

<sup>10</sup> "El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro digital: 166985)

Aun cuando en su demanda el Municipio actor hace referencia a retenciones, descuentos y omisiones en la entrega, no precisa que ya se le hubieran ministrado los recursos; mucho menos, señala alguna fecha en la que se hubiera hecho tal entrega en forma posterior a lo previsto en las disposiciones aplicables. Por el contrario, manifiesta que los fondos federales fueron transferidos desde hace meses al Estado de Veracruz, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; sin embargo, a la fecha de presentación de la demanda, subsiste la omisión de entregar tales recursos.

De lo anterior, se advierte que el actor en realidad combate la omisión en la entrega de los recursos federales que refiere, pues sus manifestaciones ponen en evidencia que afirma no tener conocimiento de que se hubiera hecho, hasta la fecha de presentación de su demanda, la entrega respectiva.

Luego, es válido concluir que el Municipio actor efectivamente impugna las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones para omitir la entrega, así como la omisión en la entrega y el pago de intereses con motivo de la misma, del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, por la cantidad de \$12'939,759.00 (doce millones novecientos treinta y nueve mil setecientos cincuenta y nueve pesos 00/100 moneda nacional), correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

Ahora bien, respecto de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones para omitir la entrega de dicha aportación federal, debe sobreseerse en la controversia, con fundamento en el artículo 20, fracción III,<sup>11</sup> de la ley reglamentaria de la materia, puesto que, en autos, no obra constancia que demuestre su existencia; resultando fundado, de esta forma, el motivo de sobreseimiento hecho valer por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz.

Por tanto, sólo será materia de análisis en esta controversia la omisión en la entrega y el pago de intereses con motivo de la misma, respecto de la aportación federal a que se ha hecho mención.

QUINTO.—Dados los actos precisados en el considerando previo, cabe señalar que, respecto de las controversias constitucionales en las que se im-

<sup>11</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."

pugnan actos de naturaleza negativa –es decir, aquellos que implican un no hacer–, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido diversas directrices para proceder a su estudio:

### **a) Posibilidad de impugnar en controversia constitucional actos de naturaleza positiva y negativa**

Al resolver la controversia constitucional 3/97,<sup>12</sup> se destacó que, conforme a los artículos 105, fracción I, de la Constitución Federal y 10 y 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del propio precepto constitucional, corresponde a la Suprema Corte conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que enuncian los artículos 105, fracción I, de la Constitución y 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin hacer distinción sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que, al referirse dichos numerales, en forma genérica, a "actos", debe entenderse que éstos pueden ser, atendiendo a su naturaleza, tanto positivos –implican un hacer– como negativos –implican un no hacer u omisión–.

Lo anterior se reflejó en la tesis de jurisprudencia número P/J. 82/99, cuyos rubro y texto, se transcriben a continuación:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE IMPUGNAR EN ESTA VÍA LAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS A QUE SE REFIERE LA LEY REGLAMENTARIA RESPECTIVA, SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS POSITIVOS, NEGATIVOS Y OMISSIONES.—De la lectura de los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 y 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del citado precepto constitucional, se advierte que corresponde conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y en el artículo 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que al referirse dichos dispositivos en forma genérica a 'actos', debe entenderse que éstos pueden ser positivos, negativos y omisiones."<sup>13</sup>

<sup>12</sup> En sesión de dieciocho de mayo de mil novecientos noventa y nueve, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Góngora Pimentel.

<sup>13</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, página 568, registro digital: 193445.

### **b) Verificación de la existencia de la obligación de hacer**

Asimismo, se estableció que, tratándose de la impugnación de actos de naturaleza negativa, dado que se combate una omisión total o absoluta en el cumplimiento de un hacer, debe verificarse, primero, que existe la obligación por parte de la demandada de llevar a cabo lo que la actora asevera que no se realizó –verbigracia, la entrega de las participaciones federales que corresponden a un Municipio–.

### **c) Regla general de plazo para impugnación de actos de naturaleza negativa**

En este punto, debe precisarse que, en la ejecutoria que resolvió la diversa controversia constitucional 10/2001,<sup>14</sup> se determinó que los actos de naturaleza negativa tienen carácter continuo, pues, al implicar un no hacer de la autoridad, generan una situación permanente que no se subsana mientras no se realice la obligación de hacer, la cual se reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva; de donde se concluyó que, como regla general, dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para su impugnación también se actualiza día a día, permitiendo entonces que la demanda pueda presentarse en cualquier momento, mientras tal omisión persista.

La regla general de que se trata se ve reflejada en la tesis de jurisprudencia número P/J. 43/2003, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.—El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual

<sup>14</sup> En sesión de veintidós de abril de dos mil tres, por unanimidad de diez votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Azuela Güitrón.

forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista."<sup>15</sup>

Cabe destacar que, para que se actualice la aplicación de la referida regla general, se requiere la existencia de una falta absoluta de actuación de la demandada y no del solo incumplimiento parcial o la mera infracción de alguna disposición legal, por ejemplo, la emisión de un oficio –acto positivo– que no cumpla con todos los requisitos previstos en las disposiciones relativas.

Es aplicable la tesis de jurisprudencia número P/J. 66/2009, del tenor literal siguiente:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA 'OMISIÓN' IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P/J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISSIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', sostuvo que cuando en una controversia constitucional se reclamen omisiones, el plazo para promover la demanda es indefinido en tanto prevalezca la inactividad cuestionada. Sin embargo, para que dicha norma de excepción creada por la jurisprudencia sobre aplicación, es menester que precisamente esa inactividad sea el motivo de la impugnación, de tal forma que la pretensión del actor sea que se llene un vacío legal o se materialice una obligación derivada de la ley, de manera que la sentencia que en su momento se dicte declare que la omisión de la demandada es contraria a las normas jurídicas aplicables, ante la evidencia de que no actuó como debía hacerlo; en la inteligencia de que no basta el incumplimiento de una norma general para que se actualice una omisión impugnable en esos términos, pues para ello es necesario que con ese proceder se produzca un vacío legal o bien la falta absoluta de actuación de la autoridad, ya que de otra forma cualquier infracción a la ley implicaría la omisión y, por tanto, dejar de hacer debidamente lo ordenado bastaría para que el actor pudiera reclamarla sin sujetarse a un plazo, lo cual no puede ser aceptable, por lo que en este supuesto deben regir las reglas previstas en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional."<sup>16</sup>

<sup>15</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, registro digital: 183581.

<sup>16</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1502, registro digital: 166988.

Otro ejemplo de un caso que no constituye una omisión o acto negativo, sino el incumplimiento de una disposición legal relacionada con un acto de carácter positivo, es la falta de entrega del accesorio correspondiente –intereses– cuando se ministran extemporáneamente participaciones federales a los Municipios de una entidad federativa.

Efectivamente, en la controversia 20/2005,<sup>17</sup> el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que, entre los actos impugnados, se encontraba "la omisión del pago de los intereses que supuestamente se generaron con motivo del retraso de la entrega de las participaciones federales"; sin embargo, advirtió que, aun cuando el actor señalaba que se trataba de un acto negativo, en realidad se estaba ante un acto concreto, consistente en "las entregas retrasadas por parte de los demandados de las participaciones federales que corresponden al Municipio ..., esto es, desde el mes de enero del año dos mil hasta la fecha de presentación de la demanda (siete de marzo de dos mil cinco)".

Se arribó a esa conclusión, en virtud de que, en términos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, tratándose de actos concretos –actos de naturaleza positiva, esto es, que implican un hacer–, la demanda debe ser presentada dentro de los treinta días siguientes al en que se haya tenido conocimiento del acto o los actos impugnados o su ejecución.

En este sentido, toda vez que, en la demanda, se señalaron las fechas en que se hicieron las ministraciones correspondientes –monto principal–, las cuales generaron el derecho al pago de los intereses respectivos –monto accesorio–, derivado de su entrega extemporánea; a partir de esa manifestación expresa de conocimiento del actor, se sobreesió en relación con la solicitud de pago de intereses, derivado de entregas de participaciones federales que no se impugnaron dentro de los treinta días siguientes a aquel en que éstas se realizaron.

De esta forma, se advierte que, en caso de que se impugnen actos de naturaleza negativa, para que proceda el sobreseimiento por inexistencia, es

---

<sup>17</sup> Resuelta en sesión de dieciocho de octubre de dos mil siete, por mayoría de ocho votos –respecto del resolutivo primero, que sobreesió en relación con la petición de pago de intereses con motivo de entregas de participaciones federales que no se impugnaron en el plazo de treinta días siguientes a aquel en que se realizaron– de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossio Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Silva Meza y Azuela Güitrón, la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas votó en contra.

necesario haber cumplido con la obligación respectiva y, además, que se encuentre demostrado en autos que el actor tuvo conocimiento de ello.

Luego, sólo si el demandado demuestra que llevó a cabo el acto cuya omisión se le imputa y que tal circunstancia fue del conocimiento del actor antes de la presentación de la demanda, entonces resultará inexistente el acto negativo impugnado y procederá sobreseer en el juicio por ese motivo.

De lo anterior, puede concluirse válidamente que, en caso de que se solicite el pago de intereses con motivo de una entrega retrasada de participaciones federales, el plazo de treinta días para presentar la demanda se computa a partir del conocimiento que tenga el Municipio respectivo de la fecha en que se llevó a cabo dicha entrega.

Por tanto, la falta de pago de intereses, en el caso descrito, no puede considerarse una mera omisión o acto de naturaleza negativa contra el cual pueda presentarse en cualquier momento la demanda, pues no se trata de una abstención absoluta, dado que se encuentra estrechamente relacionado con el acto positivo consistente en la entrega de la participación federal, es decir, se trata de un accesorio vinculado con el pago del principal.

Apoya las consideraciones precedentes –por identidad de razón– la tesis de jurisprudencia número P/J. 113/2010, que se transcribe a continuación:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTIÓ OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE.—Si bien es cierto que como lo estableció el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial P/J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISSIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', cuando se trate de omisiones, la oportunidad para impugnarlas a través de la controversia constitucional se actualiza día a día, mientras aquéllas subsistan, también lo es que tal criterio no es aplicable cuando se impugnan las consecuencias directas de un acto positivo que no se controvertió oportunamente, como es la falta de remisión al Congreso del Estado de Jalisco del dictamen técnico y del expediente de un Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia local tres meses antes de que concluyera su nombramiento para determinar lo relativo a su ratificación, a la que por ser una consecuencia necesaria del acuerdo del Supremo Tribunal de Justicia del Estado en el que determinó que el indicado juzgador es inamovible por haber sido ratificado con anterioridad, no se le puede atribuir el

carácter de omisión para los efectos de la controversia, por lo que el plazo para controvertir la aludida falta de remisión es el mismo que rige para la impugnación del acuerdo del que deriva, sin que sea válido sujetarlo a la regla prevista en la jurisprudencia mencionada."<sup>18</sup>

#### **d) Carga probatoria respecto de la existencia del acto de naturaleza negativa**

Por otra parte, retomando lo resuelto en la referida controversia constitucional 3/97, una vez verificada la existencia de la obligación de hacer, corresponderá entonces a la demandada la carga procesal de acreditar que no existen esas omisiones, es decir, que cumplió con la obligación respectiva.

En caso de que la demandada aporte elementos de convicción que demuestren que sí realizó el acto cuya omisión se le imputa, se revierte la carga probatoria y será la actora la que deberá desvirtuar tales pruebas.

Estas consideraciones se recogen en la tesis de 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>19</sup>

#### **e) Posibilidad de ampliar la demanda**

La carga probatoria de la demandada para acreditar que no existen las omisiones que se le imputan genera la posibilidad de que, en la contestación, se den a conocer al actor aspectos novedosos, por lo que, a partir de que tenga conocimiento de éstos, podrá ampliar su demanda, en términos del artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de

<sup>18</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2716, registro digital: 163194.

<sup>19</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, página 567, registro digital: 193446.

la Constitución Federal, con el fin de desvirtuar los elementos de convicción exhibidos y/o hacer valer lo que a su interés convenga.

Al respecto, es aplicable la tesis de jurisprudencia número P/J. 139/2000, del tenor literal siguiente:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. HECHO NUEVO Y HECHO SUPERVENIENTE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.—De conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la ampliación de la demanda de controversia constitucional constituye un derecho procesal, del cual la parte actora puede hacer uso cuando se actualice cualquiera de las siguientes dos hipótesis, a saber: la primera, dentro del plazo de quince días siguientes a la presentación de la contestación de la demanda, si en ésta apareciere un hecho nuevo; y, la segunda, hasta antes de la fecha del cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente. Ahora bien, para determinar la oportunidad en que debe hacerse valer la referida ampliación, debe tomarse en consideración la distinción entre el hecho nuevo y el superveniente, pues mientras el primero es aquel respecto del cual la parte actora tiene conocimiento de su existencia con motivo de la contestación de la demanda, con independencia del momento en que nace, el hecho superveniente es aquel que se genera o acontece con posterioridad a la presentación de la demanda de controversia constitucional, pero antes del cierre de instrucción. De ahí que tratándose de hechos nuevos deba determinarse cuándo tuvo conocimiento de ellos la parte actora, en tanto que si se trata de hechos supervenientes deba definirse cuándo tuvieron lugar."<sup>20</sup>

En este punto, debe destacarse que el aspecto de los hechos nuevos que permite al actor ampliar la demanda lo es el conocimiento que se adquiere de los mismos, mas no la fecha en que nacieron o se generaron.

En efecto, para que el acto que pretende impugnarse pueda considerarse como un hecho nuevo, la parte actora debió haber tenido conocimiento de éste al momento de la contestación de la demanda, como deriva de lo dispuesto por el artículo 27 de la ley reglamentaria de la materia, que establece que podrá ampliarse la demanda dentro de los quince días siguientes a la contestación si en ésta apareciere un hecho nuevo.

---

<sup>20</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, diciembre de 2000, página 994, registro digital: 190693.

En este orden de ideas, el derecho a ampliar la demanda tiene especial relevancia cuando se impugnan actos de naturaleza negativa, dada la distribución de cargas probatorias a que se hizo referencia en párrafos precedentes.

Así es, si bien corresponde a la demandada acreditar que no existen las omisiones impugnadas, cuando ofrece elementos de prueba para demostrar que sí cumplió con la obligación respectiva, entonces se revierte la carga probatoria y será la actora la que deberá desvirtuar tales probanzas, así como hacer valer lo que a su derecho convenga respecto de éstas; lo cual podrá llevar a cabo, precisamente, a través de la ampliación de demanda, por tratarse del momento oportuno para ello y, de no hacerlo así, incumplirá con la referida carga procesal.

Tal incumplimiento podría traer diversas consecuencias según el caso específico: desde la inexistencia del acto –negativo– impugnado hasta el reconocimiento de validez de los hechos de los que se tuvo conocimiento con la contestación, dada su falta de impugnación.

SEXTO.—Ahora se estudiará si la controversia constitucional fue promovida oportunamente.

Al efecto, debe estarse a lo dispuesto por el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>21</sup> del que se desprende que el plazo para la presentación de la demanda, tratándose de actos, es de treinta días contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación del acto, conforme a la ley que lo rige; al en que se haya tenido conocimiento de éste por el actor; o al en que este último se ostente sabedor del mismo; sin embargo, respecto de actos de naturaleza negativa, la ley reglamentaria de la materia no establece plazo para promover la demanda de controversia constitucional.

Estos actos, por su naturaleza, son aquellos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no se actúe. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad, dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

<sup>21</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."

Esta peculiaridad que conllevan las omisiones conduce a que, en la generalidad de los casos y dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para su impugnación también se actualice día a día, permitiendo, en cada una de esas actualizaciones, la impugnación de la constitucionalidad de dicho no actuar de la autoridad.

En consecuencia, debe concluirse que, tratándose de omisiones, generalmente, la oportunidad para su impugnación se actualiza de momento a momento mientras tales omisiones subsistan.

En el caso, en relación con el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FISMDF–, de las constancias que obran en autos, se advierte que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio TES/615/2017, de diecisiete de marzo de dos mil diecisiete, reconoce expresamente que están pendientes de pago las cantidades correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

Por tanto, respecto de tales recursos, debe concluirse que la demanda se presentó en tiempo, al resultar aplicable la regla general para impugnar actos de naturaleza negativa u omisiones, consistente en que la oportunidad para promover la controversia constitucional se actualiza de momento a momento, mientras la omisión subsista.

Por otro lado, por lo que hace al pago de intereses con motivo de la omisión en la entrega de los recursos señalados, al tratarse de un accesorio de los montos principales, sigue la suerte de éstos; razón por la cual se estima oportuna su impugnación y se reserva, en todo caso, la procedencia de su pago al fondo del asunto.

En tales condiciones, se desestima la causa de improcedencia aducida por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en cuanto a la extemporaneidad en la impugnación de los actos que se tuvieron como efectivamente combatidos.

SÉPTIMO.—Resta examinar la diversa causa de improcedencia planteada por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, establecida en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia y relacionada con la falta de agotamiento de la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, por estimar que el pago de intereses, al no implicar una violación directa e inmediata a la Constitución Federal, debe reclamarse a través del medio

previsto en la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Número 44 de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz.

Debe desestimarse dicha causa de improcedencia, ya que los intereses reclamados por el Municipio actor derivan de la supuesta omisión en la entrega de recursos federales amparados por el artículo 115 de la Constitución Federal, que es materia del fondo del asunto. Además, existen precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que se ha pronunciado sobre la procedencia del pago de los intereses derivados de la falta de pago de tales recursos, como la controversia constitucional 5/2004,<sup>22</sup> de la que derivó 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."

Por otro lado, de la lectura integral de la demanda, se advierte que el actor alega una violación directa a la Constitución Federal, por lo que no debe agotar previamente la vía establecida en las leyes de coordinación fiscal federal y local, para efectos de la procedencia de la controversia constitucional. Al respecto, resulta aplicable la tesis de jurisprudencia P/J. 136/2001,<sup>23</sup> de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES.—El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causal de improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse

<sup>22</sup> Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

<sup>23</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 917, registro digital: 188010.

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."

Aunado a lo anterior, la existencia o no de la omisión impugnada atañe al estudio de fondo del asunto; resultando aplicable la tesis P/J. 92/99,<sup>24</sup> que a continuación se transcribe:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."

Al no advertirse la actualización de causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento distintos a los que se han analizado, procede el estudio del concepto de invalidez que se plantea.

OCTAVO.—Esta Segunda Sala estima que el concepto de invalidez que hace valer el Municipio actor resulta fundado, por las razones que a continuación se exponen:

Como lo sostuvo el Pleno de esta Suprema Corte, al resolver las controversias constitucionales 5/2004 y 28/2014, el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla: rendimientos de bienes que les pertenezcan, contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas Locales establezcan en su favor, participaciones federales, ingresos por prestación de servicios públicos, etcétera. Además, el párrafo segundo de la referida fracción establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante el establecimiento de exenciones o sub-

---

<sup>24</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266.

sidios, los recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal, mientras su párrafo último subraya que estos recursos deben ser ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos.

De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 –que encomienda en forma exclusiva a los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos–, puede concluirse que la Constitución Federal ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales.

En otras palabras, la Constitución no solamente ha otorgado una serie de competencias a los Municipios, sino ha garantizado también que gocen de los recursos necesarios para ejercer tales atribuciones. Es por ello, que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios, con la mediación administrativa de los Estados, debe entenderse que el artículo 115 constitucional garantiza su recepción puntual y efectiva, puesto que la facultad constitucional para programar y aprobar el presupuesto de egresos presupone que deben tener plena certeza sobre los recursos de que disponen. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, pudieran incumplir o retardar tal compromiso, sin mayores consecuencias, estarían privándolos de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones, lo que no encontraría asidero constitucional en el esquema previsto en el citado artículo 115.

No es óbice a lo anterior que las aportaciones, a diferencia de las participaciones federales, no queden comprendidas en el régimen de libre administración hacendaria municipal, pues ambas son recursos que ingresan a la hacienda municipal. En efecto, el hecho de que la partida presupuestal correspondiente al Ramo 33 y al Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal se refiera a recursos federales respecto de los cuales la Federación pueda imponer obligaciones y condiciones a los Municipios beneficiarios no implica que las entidades federativas puedan incurrir en omisiones o retrasos, habiéndose determinado las cantidades que aquéllos recibirán cada mes y las fechas exactas en las que los recursos ingresarán a sus arcas.

Luego, una vez definidos los recursos que habrán de integrar la hacienda municipal, su efectiva percepción queda constitucionalmente garantizada por el principio de integridad de los recursos económicos municipales. En este sentido, no se cumple realmente con la obligación de transferir ciertos recursos a los Municipios hasta que estos últimos reciben las cantidades que les correspondían en su valor real, esto es, junto con los intereses correspondientes cuando se ha producido una retención indebida.

Pues bien, en relación con la omisión en la entrega del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis; de las constancias que obran en autos, se advierte que el Tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio TES/615/2017, de diecisiete de marzo de dos mil diecisiete, dio respuesta a la solicitud del secretario general de Gobierno a que se refiere el oficio SG-DGJ/0457/12/2016, respecto de los recursos asignados al Municipio actor, por concepto del referido fondo, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

Al efecto, resulta conveniente transcribir lo señalado en el citado oficio:

1) En referencia a los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM), se detallan a continuación las ministraciones efectuadas al Municipio, así como las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de las mismas:

<b>Fondo para la infraestructura social municipal</b>	<b>Fecha de pago</b>	<b>Monto</b>
Fondo infraestructura (enero-2016)	02-feb-16	\$4'313,253.00
Fondo infraestructura (febrero-2016)	03-mar-16	\$4'313,253.00
Fondo infraestructura (marzo-2016)	29-abr-16	\$4'313,253.00
Fondo infraestructura (abril-2016)	08-jun-16	\$4'313,253.00
Fondo infraestructura (mayo-2016)	30-jun-16	\$4'313,253.00
Fondo infraestructura (junio-2016)	01-jul-16	\$4'313,253.00
Fondo infraestructura (julio-2016)	31-ago-16	\$4'313,253.00

Los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, recepcionados en las cuentas bancarias aperturadas para ese fin,

fueron ministrados por la SHCP con fechas 31 de agosto, 30 de septiembre y 30 de octubre de 2016, respectivamente, como se puede corroborar en los recibos de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la SHCP.

De lo anterior, se advierten en el SIAFEV registros pendientes de pago correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, que a continuación se detallan: (subrayado propio)

<b>Fondo para la infraestructura social municipal</b>	<b>Fecha de pago</b>	<b>Monto</b>
Fondo infraestructura pago No. 8 mes/2016	29-ago-16	\$4'313,253.00
Fondo infraestructura pago No. 9 mes/2016	26-sep-16	\$4'313,253.00
Fondo infraestructura pago No. 10 mes/2016	27-oct-16	\$4'313,257.00
<b>Total</b>		<b>\$12'939,763.00</b>

De la transcripción anterior, puede advertirse que, tal como lo reconoce expresamente el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, están pendientes de pago, por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, las cantidades de \$4'313,253.00 (cuatro millones trescientos trece mil doscientos cincuenta y tres pesos 00/100 moneda nacional), \$4'313,253.00 (cuatro millones trescientos trece mil doscientos cincuenta y tres pesos 00/100 moneda nacional) y \$4'313,257.00 (cuatro millones trescientos trece mil doscientos cincuenta y siete pesos 00/100 moneda nacional), por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, respectivamente.

Cabe destacar que, en la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004, el Pleno de esta Suprema Corte determinó que, conforme al principio de integridad de los recursos económicos municipales, su entrega extemporánea genera el pago de intereses:

"RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.—La reforma de mil novecientos no-

venta 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>25</sup>

Ahora bien, el viernes veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se publicó en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el "Acuerdo por el que se da 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

---

<sup>25</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, registro digital: 181288.

ejercicio fiscal 2016", que contiene el calendario que fija la "fecha límite de radicación a los Municipios" del "FISMDF":

**Ramo General 33 Aportaciones Federales  
para Entidades Federativas y Municipios  
Calendario de fechas de pago 2016 del FISMDF:**

MES	FECHA DE RADICACIÓN AL ESTADO	FECHA LÍMITE DE RADICACIÓN A LOS MUNICIPIOS
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo
Marzo	31	7 de abril
Abril	29	6 de mayo
Mayo	31	7 de junio
Junio	30	7 de julio
Julio	29	5 de agosto
Agosto	31	7 de septiembre
Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre

Por tanto, además de los montos pendientes de pago a los que se hizo referencia con anterioridad, el Poder Ejecutivo demandado debe pagar intereses por el periodo que comprende del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios" hasta la fecha en que haga entrega de tales recursos.

NOVENO.—De conformidad con lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI, del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,<sup>26</sup> esta Sala determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

<sup>26</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y los efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos encargados de cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en un plazo no mayor a noventa días, contados a partir del día siguiente al en que sea notificado de esta resolución, deberá pagar al Municipio actor, por concepto de Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, las cantidades de \$4'313,253.00 (cuatro millones trescientos trece mil doscientos cincuenta y tres pesos 00/100 moneda nacional), \$4'313,253.00 (cuatro millones trescientos trece mil doscientos cincuenta y tres pesos 00/100 moneda nacional) y \$4'313,257.00 (cuatro millones trescientos trece mil doscientos cincuenta y siete pesos 00/100 moneda nacional), por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, respectivamente, así como los intereses que se hubieren generado por el periodo que comprende del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios" hasta la fecha en que haga entrega de tales recursos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto del acto precisado en el considerando cuarto de este fallo.

SEGUNDO.—Con la salvedad anterior, es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en un plazo no mayor a noventa días, contados a partir del día siguiente al en que sea notificado de esta resolución, deberá actuar en términos del considerando noveno 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 Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. (ponente). Los Ministros José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos emitieron su voto con reservas.

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

---

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las acciones que se señalen.

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD AL TENER CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO CON ANTERIORIDAD (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE MECATLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE RECLAMA EL PAGO DE INTERESES CON MOTIVO DE LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE APORTACIONES O PARTICIPACIONES FEDERALES ES EL DE TREINTA DÍAS (PAGO EXTEMPORÁNEO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE MECATLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA CON DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE MECATLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE MECATLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**V. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE MECATLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**VI. 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 MECATLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**VII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SUS DIFERENCIAS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE MECATLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**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 PARTICIPACIONES FEDERALES POR LOS MESES DE OCTUBRE Y NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE MECATLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**IX. 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 (ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE PARTICIPACIONES FEDERALES POR LOS MESES DE OCTUBRE Y NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE MECATLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**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 (ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE RECURSOS DEL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL, POR LOS MESES DE NOVIEMBRE Y DICIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE MECATLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**XI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ADMITE EXPRESAMENTE EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL POR LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE MECATLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**XII. 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 LA ENTREGA DE RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL, POR LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE MECATLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**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 LA ENTREGA DE RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL, POR LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE MECATLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**XIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE ENTERO DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES RESPECTO DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL QUE LO VINCULA PARA QUE EN UN PLAZO DE NOVENTA DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO, ENTREGUE LAS CANTIDADES ADEUDADAS Y LOS INTERESES QUE SE HAYAN GENERADO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE MECATLÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 248/2016. MUNICIPIO DE MECATLÁN, ESTADO DE VERACRUZ. 15 DE AGOSTO DE 2018. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y EDUARDO MEDINA MORA I. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIA: VIANNEY AMEZCUA SALAZAR.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **quince de agosto de dos mil dieciocho**.

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

PRIMERO.—Por oficio recibido el quince de diciembre de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gerónimo Luis Hernández y Miguel Tirso Antonio, en su carácter de presidente y síndico único del Municipio de Mecatlán, Estado de Veracruz, promovieron controversia constitucional en representación del mismo, en la que demandaron la invalidez de los actos que más adelante se precisan, emitidos por las autoridades que enseguida se señalan:

"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 ampliamente conocido para ser debidamente emplazado en la Avenida Enríquez s/n, esquina Leandro Valle, Zona Centro, en la ciudad de Xalapa, Veracruz.

"b) La Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, representada por su titular, con domicilio para ser debidamente emplazada en la Avenida Xalapa, esquina Ruiz Cortines, Unidad del Bosque, en la ciudad de Xalapa, Veracruz.

"...

"IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado.

"Los actos cuya invalidez demandamos son:

"1. La inconstitucional omisión de la entidad pública y el órgano de gobierno estatales demandados de cumplir con su obligación constitucional y legal de entregar en tiempo y forma el importe económico de las ministraciones de los recursos del Ramo 33, correspondientes a los siguientes fondos de aportaciones federales:

"a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FISMDF) para el ejercicio fiscal de 2016, correspondiente a tres ministraciones (agosto-septiembre-octubre), por los últimos tres meses del FISMDF del presente ejercicio fiscal 2016 al Municipio actor, toda vez que, sin motivo, razón o fundamento legal alguno, han dejado de depositar a la entidad municipal que represento.

"b) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) para el ejercicio fiscal de 2016, correspondiente a los meses de noviembre y diciembre del presente año al Municipio actor, toda vez que, sin motivo, razón o fundamento legal alguno, han dejado de depositar a la entidad municipal que represento.

"Así como las ministraciones que no se depositen y se sigan generando hasta que se dé puntual entrega, conforme a los acuerdos publicados en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, número extraordinario 042, el 29 de enero de 2016; al acuerdo publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Diario Oficial de la Federación el 18 de diciembre de 2015; y a lo establecido en el decreto de presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 2015, en su artículo 7 y sus anexos 1, apartado C y 22; así como los intereses generados por el retraso en las ministraciones, conforme a lo establecido en los artículos 6 de la Ley de Coordinación Fiscal y 8 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Veracruz.

"2. La inconstitucional omisión de la entidad pública y el órgano de gobierno estatales demandados de cumplir con su obligación constitucional y legal de entregar en tiempo y forma el importe económico del Fondo General de Participaciones, el Fondo de Fomento Municipal, el impuesto sobre automóviles nuevos, el impuesto especial sobre producción y servicios, el Fondo de Fiscalización y Recaudación, los Ingresos derivados de la aplicación del artículo 4-A de la Ley de Coordinación Fiscal, el Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos y el Fondo de Extracción de Hidrocarburos, para el Ejercicio Fiscal 2016.

"Las participaciones federales antes mencionadas corresponden al Municipio actor, en los tiempos que establecen la Ley de Coordinación Fiscal, 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 y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2016, en su anexo 1, apartado C, que prevé recursos del Ramo 28 Participaciones a Municipios; máxime que la Federación publicó en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 2016 el Acuerdo por el que se da a conocer el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas; así como los artículos 2, 2-A, 3-A, 4, 4-A y 4-B, que prevén que dichos recursos sean distribuidos entre los Municipios de cada entidad; la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, en su artículo 14, penúltimo párrafo, en cuanto a que el Fondo de Compensación sobre Automóviles Nuevos deberá distribuirse a los Municipios de la entidad; y la Ley de Coordinación Fiscal, en el penúltimo párrafo del artículo 6;

máxime que la distribución final de las participaciones se hará con base en la recaudación federal participable determinada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); aunado a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave, en sus artículos 9, 10, 11, 12 y 14.

"Así mismo, la omisión del demandado de resarcir económicamente al Municipio actor con motivo del retraso en la entrega de las participaciones y aportaciones federales, con el pago de intereses correspondiente, conforme a lo previsto por los artículos 6, segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley Número 251.

"Las conductas omisivas en que incurren las demandadas transgreden el orden constitucional, en agravio de la entidad pública municipal que represento, a la luz de lo dispuesto por el artículo 115, fracciones II y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen los principios constitucionales de libre administración de la hacienda municipal e integridad de los recursos, en virtud de que el órgano de gobierno municipal, el H. Ayuntamiento Constitucional de Mecatlán, Veracruz, ha dejado de percibir, en forma puntual y efectiva, el importe económico de las participaciones y las aportaciones (FISMDF y FORTAMUNDF), lo que, sin duda, impide a nuestro representado disponer oportunamente de tales recursos, vulnerando con ello su autonomía financiera, sin perjuicio de que la extemporaneidad en su pago genere intereses, tal como se ha establecido en la jurisprudencia de rubro: 'RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.'

"Cabe precisar, para efectos de la interposición oportuna de la demanda que, por tratarse el acto cuya invalidez reclamamos de un acto omisivo, éste no se consuma en un solo evento, sino que se prorroga en el tiempo de momento a momento, razón por la cual, en esta clase de actos, no corre el término de referencia; por lo cual, nos encontramos en tiempo para la interposición de la presente controversia constitucional. Resulta aplicable y sustenta nuestro aserto la jurisprudencia que se indica:

"Novena Época, registro «digital»: 183581. Pleno. Tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, materia constitucional, tesis P/J. 43/2003, página 1296: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.'." (se transcribe texto)

SEGUNDO.—Los antecedentes del caso narrados en la demanda, son los siguientes:

**a)** En la Gaceta Oficial del Estado, de doce de febrero de dos mil dieciséis, se publicaron los montos estimados asignados al actor por concepto de 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; así como las fechas de entrega a los Municipios durante dicho ejercicio fiscal.

Las autoridades demandadas, hasta la fecha de presentación de la demanda, han sido omisas en entregar el importe de las referidas participaciones federales e, inclusive, sin anuencia del Municipio, han descontado de las mismas las cuotas de seguridad social a favor del Instituto Estatal de Pensiones.

**b)** En la Gaceta Oficial del Estado, de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se publicó el monto asignado al actor por concepto de Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; así como las fechas límite de radicación a los Municipios de enero a octubre de dicho año.

Las autoridades demandadas, hasta la fecha de presentación de la demanda, han sido omisas en entregar el importe de la aportación federal referida, por los meses de agosto, septiembre y octubre, pese a los múltiples requerimientos que se les han hecho.

Lo anterior ha generado, entre otras cosas, el incumplimiento de diversas obligaciones a cargo del Municipio, como el pago del crédito al Banco Nacional de Obras y Servicios, Sociedad Nacional de Crédito (Banobras), que se deduce del fondo de aportaciones mencionado.

En la misma Gaceta Oficial, se publicó el monto asignado al actor por concepto de Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; así como las fechas límite de radicación a los Municipios durante dicho año.

Las autoridades demandadas, hasta la fecha de presentación de la demanda, han sido igualmente omisas en entregar el importe de la aportación federal referida, por los meses de octubre y noviembre, no obstante los múltiples requerimientos que se les han hecho.

TERCERO.—Los conceptos de invalidez que hace valer el actor son, en síntesis, los siguientes:

La retención de las participaciones y aportaciones federales que corresponden al Municipio actor vulnera los principios de autonomía financiera, libre administración hacendaria e integridad de los recursos municipales, que prevé el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, pues se le impide destinarlas a los rubros respectivos, en el momento programado, de acuerdo con la normatividad aplicable y las necesidades colectivas.

En este sentido, la omisión en la entrega de los citados recursos causa perjuicios a la hacienda municipal, al privarse al actor de la base material y económica necesaria para cumplir con sus obligaciones; lo cual debe sancionarse con el pago de los intereses correspondientes.

CUARTO.—El Municipio actor considera violados en su perjuicio los artículos 14, 16, 17, 115, fracciones II, párrafo primero, y IV, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—En auto de diecinueve de diciembre de dos mil dieciséis, el Ministro Javier Laynez Potisek, integrante de la Comisión de Receso de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al segundo periodo de dicho año, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, la cual fue radicada con el número 248/2016; asimismo, previno a los promoventes para que remitieran los documentos con los que acreditaran el carácter con que se ostentaron.

Por acuerdo de dos de enero de dos mil diecisiete, el Ministro presidente de este Alto Tribunal designó como instructor, por razón de turno, al Ministro Eduardo Medina Mora I.

Mediante proveído de dieciséis de enero siguiente, el Ministro instructor, dado el desahogo de la prevención formulada, tuvo por presentado únicamente al síndico del Municipio actor y admitió a trámite la demanda; tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz —no así a la Secretaría de Finanzas y Planeación, por tratarse de un órgano interno o subordinado a dicho poder—, al que ordenó emplazar para que rindiera su contestación; y mandó dar vista al procurador general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

SEXTO.—Al dar contestación a la demanda, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz señaló lo siguiente:

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, el Fondo General de Participaciones se integra con el veinte por ciento de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio.

Las participaciones en ingresos federales y los incentivos que se entregan a las entidades federativas y los Municipios son:

**a)** Fondo General de Participaciones, que se constituye con el veinte por ciento de la recaudación federal participable.

**b)** Fondo de Fomento Municipal, que se constituye con el uno por ciento de la recaudación federal participable.

**c)** Impuesto especial sobre producción y servicios, en el que las entidades participan con el veinte por ciento de la recaudación por la venta de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas, así como con el ocho por ciento de la recaudación por la venta de tabacos labrados.

**d)** Fondo de Fiscalización, que se constituye con el uno punto veinticinco por ciento de la recaudación federal participable.

**e)** Fondo de Compensación, mediante el cual se distribuye la recaudación derivada del aumento a gasolina y diésel: dos onceavas partes se destinan a la creación de dicho fondo, el cual se distribuye entre las diez entidades que, conforme a la última información oficial del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, tengan los menores niveles de producto interno bruto per cápita no minero y no petrolero; en tanto los restantes nueve onceavas corresponden a las entidades, en función del consumo en su territorio.

**f)** Fondo de Extracción de Hidrocarburos, que reparte el cero punto cuarenta y seis por ciento del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por Petróleos Mexicanos a las entidades que se ubiquen en la clasificación de extracción de petróleo y gas, definida en el último censo económico del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en términos del artículo 254 de la Ley Federal de Derechos.

**g)** Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, creado a partir del ejercicio fiscal dos mil seis, con el objetivo de resarcir a las entidades la disminución de ingresos derivados de la ampliación de la exención de dicho impuesto. Conforme al artículo 14, párrafo último, de la ley federal

relativa, las aportaciones de este fondo se determinan y actualizan anualmente en el presupuesto de egresos de la Federación.

**h)** El punto ciento treinta y seis por ciento de la recaudación federal participable, a los Municipios fronterizos y marítimos por los que materialmente entran y salen los bienes que se importan o exportan.

**i)** El tres punto diecisiete por ciento del cero punto cero ciento cuarenta y tres por ciento del derecho ordinario sobre hidrocarburos, a los Municipios por los que se exportan petróleo crudo y gas natural.

Todos estos fondos integran el denominado "Fondo General de Participaciones Ramo 28", en relación con el cual, como se señala en el oficio TES/501/2017, no se visualizan pagos pendientes.

SÉPTIMO.—El procurador general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

OCTAVO.—Sustanciado el procedimiento en la 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 Federal, en la que, en términos del artículo 34 de la propia ley, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

NOVENO.—En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente al Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se acordó remitir el expediente a la Segunda Sala de este Alto Tribunal para su radicación y resolución.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal, 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I, y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, de trece de mayo de dos mil trece, al no impugnarse normas de carácter general.

SEGUNDO.—Enseguida se abordará el estudio de la legitimación de quien promovió la controversia constitucional:

Conforme a los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>1</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 y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En el caso, promueve la demanda de controversia constitucional en representación del Municipio actor, Miguel Tirso Antonio, en su carácter de síndico único, lo que acredita con la copia certificada del acta de sesión ordinaria de Cabildo de uno de enero de dos mil catorce, en la que consta que ocupa dicho cargo.<sup>2</sup>

De acuerdo con el artículo 37, fracción I,<sup>3</sup> de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, corresponde al síndico la representación jurídica del Municipio; por lo que procede reconocer su legitimación para promover el presente medio de control.

Así también, la del propio Municipio actor para instar la vía, al ser uno de los entes mencionados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

TERCERO.—A continuación, se analizará la legitimación de la autoridad demandada, al ser presupuesto necesario para la procedencia de la acción, en tanto dicha parte es la obligada por ley para satisfacer las pretensiones del actor, en caso de que éstas resulten fundadas:

Conforme a los artículos 10, fracción II<sup>4</sup> y 11, párrafo primero –antes citado–, de la ley reglamentaria, serán demandados en las controversias cons-

<sup>1</sup> "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."

<sup>2</sup> Fojas 91 a 96 del expediente.

<sup>3</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."

<sup>4</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."

titucionales las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

En el presente caso, es autoridad demandada el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, el cual compareció a juicio por conducto de Miguel Ángel Yunes Linares, en su carácter de gobernador, lo que acredita con copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Consejo General del organismo público local electoral el doce de junio de dos mil dieciséis.<sup>5</sup>

De conformidad con el artículo 42 de la Constitución Política del Estado de Veracruz,<sup>6</sup> en el gobernador recae la titularidad del Poder Ejecutivo Estatal, al que se atribuyen la omisión en la entrega de las participaciones federales correspondientes al ejercicio dos mil dieciséis, del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, 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, por los meses de noviembre y diciembre de dos mil dieciséis; la que se siga generando hasta que se haga de forma puntual, y el pago de intereses derivado de tales omisiones.

De este modo, debe reconocerse la legitimación pasiva del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, así como de quien comparece en su representación.

CUARTO.—Acto continuo, deben precisarse los actos que se tendrán como impugnados en la controversia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>7</sup> y la tesis de jurisprudencia número P./J. 98/2009, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA."<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Foja 202 del expediente.

<sup>6</sup> "Artículo 42. El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado: gobernador del Estado."

<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."

<sup>8</sup> "El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su

En el apartado IV de su demanda, el actor impugna la omisión en la entrega de las participaciones federales por el ejercicio dos mil dieciséis, del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, 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, por los meses de noviembre y diciembre de dos mil dieciséis; la que se siga generando hasta que se haga de forma puntual; y el pago de intereses derivado de tales omisiones.

No obstante, en el apartado VI, combate la omisión en la entrega de los meses de octubre y noviembre de dos mil dieciséis del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. Por otro lado, entre las pruebas que adjunta a su demanda, se encuentra el oficio a través del cual el presidente Municipal solicita a la Secretaría de Finanzas y Planeación el depósito de las cantidades pendientes de pago por este concepto que, de acuerdo con la tabla que se inserta, corresponden a los meses de noviembre y diciembre de dos mil dieciséis.

En este sentido, debe entenderse que, particularmente, respecto del mencionado fondo, el actor reclama los meses de noviembre y diciembre de dos mil dieciséis, por haberlo señalado expresamente en el apartado relativo a los actos impugnados y sustentado con los elementos probatorios respectivos.

Luego, es válido concluir que el Municipio actor efectivamente impugna:

**1.** La omisión en la entrega de las participaciones federales, por el ejercicio dos mil dieciséis.

---

caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanan del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro digital: 166985)

2. La omisión en la entrega del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

3. La omisión en la entrega del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, por los meses de noviembre y diciembre de dos mil dieciséis.

4. El pago de los intereses generados como consecuencia de las omisiones señaladas.

Sin que deba tenerse como impugnada la omisión en la entrega de los recursos federales "que se siga generando hasta que se haga puntual entrega", de conformidad con la tesis de jurisprudencia P./J. 64/2009, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS."<sup>9</sup>

QUINTO.—Dados los actos precisados en el considerando previo, cabe señalar que, respecto de las controversias constitucionales en las que se impugnan actos de naturaleza negativa —es decir, aquellos que implican un no hacer—, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido diversas directrices para proceder a su estudio:

#### **a) Posibilidad de impugnar en controversia constitucional actos de naturaleza positiva y negativa**

<sup>9</sup> "Si se tiene en cuenta que conforme al artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones VI y VII, en el escrito de demanda deberá señalarse la norma general o acto cuya invalidez se pretende así como, en su caso, el medio oficial en que se publicó y los conceptos de invalidez, es indudable que ante una manifestación imprecisa o genérica en el sentido de que se impugnan 'todos los demás actos o normas relacionados con la litis de la controversia', la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente. Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia P./J. 135/2005, de rubro: 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.', en la que este Tribunal en Pleno sostuvo que para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1461, registro digital: 166990)

Al resolver la controversia constitucional 3/97,<sup>10</sup> se destacó que, conforme a los artículos 105, fracción I, de la Constitución Federal y 10 y 21 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del propio precepto constitucional, corresponde a la Suprema Corte conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que enuncian los artículos 105, fracción I, de la Constitución y 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin hacer distinción sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que, al referirse dichos numerales, en forma genérica, a "actos", debe entenderse que éstos pueden ser, atendiendo a su naturaleza, tanto positivos –implican un hacer– como negativos –implican un no hacer u omisión–.

Lo anterior se reflejó en la tesis de jurisprudencia número P./J. 82/99, cuyos rubro y texto se transcriben a continuación:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE IMPUGNAR EN ESTA VÍA LAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS A QUE SE REFIERE LA LEY REGLAMENTARIA RESPECTIVA, SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS POSITIVOS, NEGATIVOS Y OMISIONES.—De la lectura de los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 y 21 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del citado precepto constitucional, se advierte que corresponde conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y en el artículo 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que al referirse dichos dispositivos en forma genérica a 'actos', debe entenderse que éstos pueden ser positivos, negativos y omisiones."<sup>11</sup>

### **b) Verificación de la existencia de la obligación de hacer**

Asimismo, se estableció que, tratándose de la impugnación de actos de naturaleza negativa, dado que se combate una omisión total o absoluta en

<sup>10</sup> En sesión de dieciocho de mayo de mil novecientos noventa y nueve, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Maya-goitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Góngora Pimentel.

<sup>11</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, página 568, registro digital: 193445.

el cumplimiento de un hacer, debe verificarse, primero, que existe la obligación por parte de la demandada de llevar a cabo lo que la actora asevera que no se realizó –verbigracia, la entrega de las participaciones federales que corresponden a un Municipio–.

### **c) Regla general del plazo para impugnación de actos de naturaleza negativa**

En este punto, debe precisarse que, en la ejecutoria que resolvió la diversa controversia constitucional 10/2001,<sup>12</sup> se determinó que los actos de naturaleza negativa tienen carácter continuo, pues, al implicar un no hacer de la autoridad, generan una situación permanente que no se subsana mientras no se realice la obligación de hacer, la cual se reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva; de donde se concluyó que, como regla general, dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para su impugnación también se actualiza día a día, permitiendo, entonces, que la demanda pueda presentarse en cualquier momento, mientras tal omisión persista.

La regla general de que se trata se ve reflejada en la tesis de jurisprudencia número P/J. 43/2003, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.—El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista."<sup>13</sup>

Cabe destacar que, para que se actualice la aplicación de la referida regla general, se requiere la existencia de una falta absoluta de actuación de la

<sup>12</sup> En sesión de veintidós de abril de dos mil tres, por unanimidad de diez votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Azuela Güitrón.

<sup>13</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, registro digital: 183581.

demandada y no del solo incumplimiento parcial o la mera infracción de alguna disposición legal, por ejemplo, la emisión de un oficio –acto positivo– que no cumpla con todos los requisitos previstos en las disposiciones relativas.

Es aplicable la tesis de jurisprudencia número P/J. 66/2009, del tenor literal siguiente:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA 'OMISIÓN' IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P/J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', sostuvo que cuando en una controversia constitucional se reclamen omisiones, el plazo para promover la demanda es indefinido en tanto prevalezca la inactividad cuestionada. Sin embargo, para que dicha norma de excepción creada por la jurisprudencia cobre aplicación, es menester que precisamente esa inactividad sea el motivo de la impugnación, de tal forma que la pretensión del actor sea que se llene un vacío legal o se materialice una obligación derivada de la ley, de manera que la sentencia que en su momento se dicte declare que la omisión de la demandada es contraria a las normas jurídicas aplicables, ante la evidencia de que no actuó como debía hacerlo; en la inteligencia de que no basta el incumplimiento de una norma general para que se actualice una omisión impugnabile en esos términos, pues para ello es necesario que con ese proceder se produzca un vacío legal o bien la falta absoluta de actuación de la autoridad, ya que de otra forma cualquier infracción a la ley implicaría la omisión y, por tanto, dejar de hacer debidamente lo ordenado bastaría para que el actor pudiera reclamarla sin sujetarse a un plazo, lo cual no puede ser aceptable, por lo que en este supuesto deben regir las reglas previstas en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional."<sup>14</sup>

Otro ejemplo de un caso que no constituye una omisión o acto negativo, sino el incumplimiento de una disposición legal relacionada con un acto de carácter positivo, es la falta de entrega del accesorio correspondiente –intereses– cuando se ministran extemporáneamente participaciones federales a los Municipios de una entidad federativa.

<sup>14</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1502, registro digital: 166988.

Efectivamente, en la controversia 20/2005,<sup>15</sup> el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que, entre los actos impugnados, se encontraba "la omisión del pago de los intereses que supuestamente se generaron con motivo del retraso de la entrega de las participaciones federales"; sin embargo, advirtió que, aun cuando el actor señalaba que se trataba de un acto negativo, en realidad se estaba ante un acto concreto, consistente en "las entregas retrasadas por parte de los demandados de las participaciones federales que corresponden al Municipio ... esto es, desde el mes de enero del año dos mil hasta la fecha de presentación de la demanda (siete de marzo de dos mil cinco)."

Se arribó a esa conclusión, en virtud de que, en términos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, tratándose de actos concretos –actos de naturaleza positiva, esto es, que implican un hacer–, la demanda debe ser presentada dentro de los treinta días siguientes al en que se haya tenido conocimiento del acto o los actos impugnados o su ejecución.

En este sentido, toda vez que, en la demanda, se señalaron las fechas en que se hicieron las ministraciones correspondientes –monto principal–, las cuales generaron el derecho al pago de los intereses respectivos –monto accesorio–, derivado de su entrega extemporánea; a partir de esa manifestación expresa de conocimiento del actor, se sobreseyó en relación con la solicitud de pago de intereses, derivado de entregas de participaciones federales que no se impugnaron dentro de los treinta días siguientes a aquel en que éstas se realizaron.

De esta forma, se advierte que, en caso de que se impugnen actos de naturaleza negativa, para que proceda el sobreseimiento por inexistencia, es necesario haber cumplido con la obligación respectiva y, además, que se encuentre demostrado en autos que el actor tuvo conocimiento de ello.

Luego, sólo si el demandado demuestra que llevó a cabo el acto cuya omisión se le imputa y que tal circunstancia fue del conocimiento del actor antes de la presentación de la demanda, entonces, resultará inexistente el acto negativo impugnado y procederá sobreseer en el juicio por ese motivo.

---

<sup>15</sup> Resuelta en sesión de dieciocho de octubre de dos mil siete, por mayoría de ocho votos –respecto del resolutivo primero, que sobreseyó en relación con la petición de pago de intereses con motivo de entregas de participaciones federales que no se impugnaron en el plazo de treinta días siguientes a aquel en que se realizaron– de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossio Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Silva Meza y Azuela Güitrón, la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas votó en contra.

De lo anterior, puede concluirse válidamente que, en caso de que se solicite el pago de intereses con motivo de una entrega retrasada de participaciones federales, el plazo de treinta días para presentar la demanda se computa a partir del conocimiento que tenga el Municipio respectivo de la fecha en que se llevó a cabo dicha entrega.

Por lo tanto, la falta de pago de intereses, en el caso descrito, no puede considerarse una mera omisión o acto de naturaleza negativa contra el cual pueda presentarse en cualquier momento la demanda, pues no se trata de una abstención absoluta, dado que se encuentra estrechamente relacionado con el acto positivo consistente en la entrega de la participación federal, es decir, se trata de un accesorio vinculado con el pago del principal.

Apoya las consideraciones precedentes –por identidad de razón– la tesis de jurisprudencia número P/J. 113/2010, que se transcribe a continuación:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTió OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE.— Si bien es cierto que como lo estableció el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial P/J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', cuando se trate de omisiones, la oportunidad para impugnarlas a través de la controversia constitucional se actualiza día a día, mientras aquéllas subsistan, también lo es que tal criterio no es aplicable cuando se impugnan las consecuencias directas de un acto positivo que no se controvirtió oportunamente, como es la falta de remisión al Congreso del Estado de Jalisco del dictamen técnico y del expediente de un Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia local tres meses antes de que concluyera su nombramiento para determinar lo relativo a su ratificación, a la que por ser una consecuencia necesaria del acuerdo del Supremo Tribunal de Justicia del Estado en el que determinó que el indicado juzgador es inamovible por haber sido ratificado con anterioridad, no se le puede atribuir el carácter de omisión para los efectos de la controversia, por lo que el plazo para controvertir la aludida falta de remisión es el mismo que rige para la impugnación del acuerdo del que deriva, sin que sea válido sujetarlo a la regla prevista en la jurisprudencia mencionada."<sup>16</sup>

<sup>16</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2716, registro digital: 163194.

#### **d) Carga probatoria respecto de la existencia del acto de naturaleza negativa**

Por otra parte, retomando lo resuelto en la referida controversia constitucional 3/97, una vez verificada la existencia de la obligación de hacer, corresponderá entonces a la demandada la carga procesal de acreditar que no existen esas omisiones, es decir, que cumplió con la obligación respectiva.

En caso de que la demandada aporte elementos de convicción que demuestren que sí realizó el acto cuya omisión se le imputa, se revierte la carga probatoria y será la actora la que deberá desvirtuar tales pruebas.

Estas consideraciones se recogen en la tesis de 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>17</sup>

#### **e) Posibilidad de ampliar demanda**

La carga probatoria de la demandada para acreditar que no existen las omisiones que se le imputan genera la posibilidad de que, en la contestación, se den a conocer al actor aspectos novedosos, por lo que, a partir de que tenga conocimiento de éstos, podrá ampliar su demanda, en términos del artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, con el fin de desvirtuar los elementos de convicción exhibidos y/o hacer valer lo que a su interés convenga.

Al respecto, es aplicable la tesis de jurisprudencia número P/J. 139/2000, del tenor literal siguiente:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. HECHO NUEVO Y HECHO SUPERVENIENTE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA AMPLIACIÓN DE LA

---

<sup>17</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, página 567, registro digital: 193446.

DEMANDA.—De conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la ampliación de la demanda de controversia constitucional constituye un derecho procesal, del cual la parte actora puede hacer uso cuando se actualice cualquiera de las siguientes dos hipótesis, a saber: la primera, dentro del plazo de quince días siguientes a la presentación de la contestación de la demanda, si en ésta apareciere un hecho nuevo; y, la segunda, hasta antes de la fecha del cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente. Ahora bien, para determinar la oportunidad en que debe hacerse valer la referida ampliación, debe tomarse en consideración la distinción entre el hecho nuevo y el superveniente, pues mientras el primero es aquel respecto del cual la parte actora tiene conocimiento de su existencia con motivo de la contestación de la demanda, con independencia del momento en que nace, el hecho superveniente es aquel que se genera o acontece con posterioridad a la presentación de la demanda de controversia constitucional, pero antes del cierre de instrucción. De ahí que tratándose de hechos nuevos deba determinarse cuándo tuvo conocimiento de ellos la parte actora, en tanto que si se trata de hechos supervenientes deba definirse cuándo tuvieron lugar.<sup>18</sup>

En este punto, debe destacarse que el aspecto de los hechos nuevos que permite al actor ampliar la demanda lo es el conocimiento que se adquiere de los mismos, mas no la fecha en que nacieron o se generaron.

En efecto, para que el acto que pretende impugnarse pueda considerarse como un hecho nuevo, la parte actora debió haber tenido conocimiento de éste al momento de la contestación de la demanda, como deriva de lo dispuesto por el artículo 27 de la ley reglamentaria de la materia, que establece que podrá ampliarse la demanda dentro de los quince días siguientes a la contestación si en ésta apareciere un hecho nuevo.

En este orden de ideas, el derecho a ampliar la demanda tiene especial relevancia cuando se impugnan actos de naturaleza negativa, dada la distribución de cargas probatorias a que se hizo referencia en párrafos precedentes.

Así es, si bien corresponde a la demandada acreditar que no existen las omisiones impugnadas, cuando ofrece elementos de prueba para demostrar que sí cumplió con la obligación respectiva, entonces se revierte la carga probatoria y será la actora la que deberá desvirtuar tales probanzas, así como

---

<sup>18</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, diciembre de 2000, página 994, registro digital: 190693.

hacer valer lo que a su derecho convenga respecto de éstas; lo cual podrá llevar a cabo, precisamente, a través de la ampliación de demanda, por tratarse del momento oportuno para ello y, de no hacerlo así, incumplirá con la referida carga procesal.

Tal incumplimiento podría traer diversas consecuencias según el caso específico: desde la inexistencia del acto –negativo– impugnado hasta el reconocimiento de validez de los hechos de los que se tuvo conocimiento con la contestación, dada su falta de impugnación.

SEXTO.—Ahora se estudiará si la controversia constitucional fue promovida oportunamente.

Al efecto, debe estarse a lo dispuesto por el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>19</sup> del que se desprende que el plazo para la presentación de la demanda, tratándose de actos, es de treinta días contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación del acto, conforme a la ley que lo rige; al en que se haya tenido conocimiento de éste por el actor; o al en que este último se ostente sabedor del mismo; sin embargo, respecto de actos de naturaleza negativa, la ley reglamentaria de la materia no establece plazo para promover la demanda de controversia constitucional.

Estos actos, por su naturaleza, son aquellos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no se actúe. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad, dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

Esta peculiaridad que conllevan las omisiones conduce a que, en la generalidad de los casos y dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para su impugnación también se actualice día a día, permitiendo, en cada una de esas actualizaciones, la impugnación de la constitucionalidad de dicho no actuar de la autoridad.

En consecuencia, debe concluirse que, tratándose de omisiones, generalmente, la oportunidad para su impugnación se actualiza de momento a

---

<sup>19</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."

momento mientras tales omisiones subsistan; sin embargo, esta regla general puede encontrar excepciones, dependiendo de las particularidades del acto cuya invalidez se demande.

En el caso, si bien se impugna la abstención total del Ejecutivo Estatal demandado de cumplir con una obligación legal –un no hacer absoluto–, de autos se advierte que, en algunos casos, sí se hicieron los pagos correspondientes.

En efecto, por lo que se refiere a las participaciones federales correspondientes al ejercicio dos mil dieciséis, de las constancias que obran en el expediente, se desprende que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, en el oficio TES/501/2017, de siete de marzo de dos mil diecisiete, informó que su pago tuvo lugar los días diecinueve de febrero, dieciocho de marzo, diecinueve de abril, dieciocho de mayo, veinte de junio, veinte de julio, diecinueve de agosto, veintiuno de septiembre, dieciocho de octubre, dieciocho de noviembre y siete de diciembre, todos de dos mil dieciséis, así como once de enero de dos mil diecisiete.

Por consiguiente, en cuanto a tales recursos, ya no se está ante una omisión absoluta, pues dicho pago constituye un acto de hacer, es decir, tiene carácter positivo; razón por la cual, debió impugnarse dentro de los treinta días siguientes al en que se hizo la entrega. De este modo, al haberse presentado la demanda el quince de diciembre de dos mil dieciséis, únicamente resulta oportuna la impugnación de los meses de octubre, noviembre y diciembre de dicho año, si se tiene en cuenta que:

- Por el mes de septiembre, cuyo pago se hizo el dieciocho de octubre, el plazo transcurrió del diecinueve de octubre al cinco de diciembre; descontando los días veintidós, veintitrés, veintinueve, treinta y treinta y uno de octubre, uno, dos, cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiuno, veintiséis y veintisiete de noviembre, tres y cuatro de diciembre, por ser inhábiles, en términos de los artículos 2o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,<sup>20</sup> 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>21</sup> y el punto primero, incisos a), b), c) –en relación con el artículo

<sup>20</sup> "Artículo 2o. Para los efectos de esta ley, se considerarán como inhábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

<sup>21</sup> "Artículo 163. En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley."

74, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo– y n), del Acuerdo General Número 18/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, de diecinueve de noviembre de dos mil trece.<sup>22</sup>

• Por el mes de octubre, cuyo pago se hizo el dieciocho de noviembre, el plazo transcurrió del veintidós de noviembre de dos mil dieciséis al diecisiete de enero de dos mil diecisiete; descontando los días diecinueve, veinte, veintiuno, veintiséis y veintisiete de noviembre, tres, cuatro, diez y once de diciembre, el periodo comprendido del dieciséis de diciembre al uno de enero, siete, ocho, catorce y quince de enero, por ser inhábiles, en términos de los artículos 2o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,<sup>23</sup> 3o. y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>24</sup> y el punto primero, incisos a), b), c) –en relación con el artículo 74, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo– y m), del Acuerdo General Número 18/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, de diecinueve de noviembre de dos mil trece.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> **"Primero.** Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles:

**"a)** Los sábados;

**"b)** Los domingos;

**"c)** Los lunes en que por disposición de la Ley Federal del Trabajo deje de laborarse;

"...

**"n)** Los demás que el Tribunal Pleno determine como inhábiles."

**"Artículo 74.** Son días de descanso obligatorio:

"...

**"VI.** El tercer lunes de noviembre en conmemoración del 20 de noviembre.

<sup>23</sup> **"Artículo 2o.** Para los efectos de esta Ley, se considerarán como inhábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

<sup>24</sup> **"Artículo 3o.** La Suprema Corte de Justicia tendrá cada año dos periodos de sesiones; el primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre."

**"Artículo 163.** En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley."

<sup>25</sup> **"Primero.** Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles:

**"a)** Los sábados;

**"b) Los domingos;**

**"c)** Los lunes en que por disposición de la Ley Federal del Trabajo deje de laborarse;

"...

**"m)** Aquellos en que se suspendan las labores en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o cuando ésta no pueda funcionar por causa de fuerza mayor."

**"Artículo 74.** Son días de descanso obligatorio:

"...

**"VI.** El tercer lunes de noviembre en conmemoración del 20 de noviembre."

De este modo, al resultar extemporánea la impugnación por los meses de enero a septiembre de dos mil dieciséis, debe sobreseerse en la presente controversia constitucional respecto de los mismos, con fundamento en los artículos 19, fracción VII y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.<sup>26</sup>

Así también, respecto del Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, por los meses de noviembre y diciembre de dos mil dieciséis, de autos se advierte que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, en el oficio TES/501/2017, de siete de marzo de dos mil diecisiete, informó que su pago tuvo lugar los días siete y trece de diciembre; por lo que, al haberse presentado la demanda el quince de diciembre de dos mil dieciséis, resulta evidente que su impugnación resulta oportuna.

Por otro lado, en relación con el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, de las constancias que obran en el expediente, se desprende que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, en el oficio antes mencionado, reconoce expresamente que están pendientes de pago las cantidades correspondientes.

Por lo tanto, en cuanto a tales recursos, debe concluirse que la demanda se presentó en tiempo, al resultar aplicable la regla general para impugnar actos de naturaleza negativa u omisiones, consistente en que la oportunidad para promover la controversia constitucional se actualiza de momento a momento, mientras la omisión subsista.

Finalmente, por lo que hace al pago de los intereses generados como consecuencia de las omisiones antes señaladas, al tratarse de un accesorio de los montos principales, sigue la suerte de éstos; razón por la cual, se estima oportuna su impugnación y se reserva, en todo caso, la procedencia de su pago al fondo del asunto.

SÉPTIMO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que, a la fecha de presentación de la demanda, no existía

<sup>26</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

**Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"...

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

la obligación de pago de las participaciones federales por el mes de diciembre de dos mil dieciséis.

En efecto, el viernes doce de febrero de dos mil dieciséis, se publicó en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz 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 especial sobre producción y servicios, del Fondo de Fiscalización y Recaudación, de los ingresos derivados de la aplicación del Art. 4-A de la Ley de Coordinación Fiscal, del Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos y del Fondo de Extracción de Hidrocarburos, para el ejercicio fiscal 2016", que contiene el calendario de entrega de participaciones federales a los Municipios:

**CALENDARIO DE ENTREGA DE PARTICIPACIONES FEDERALES A  
LOS MUNICIPIOS CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL 2016**

<b>MES</b>	<b>DÍA</b>
<b>Enero</b>	<b>10 de febrero</b>
<b>Febrero</b>	<b>7 de marzo</b>
<b>Marzo</b>	<b>7 de abril</b>
<b>Abril</b>	<b>9 de mayo</b>
<b>Mayo</b>	<b>7 de junio</b>
<b>Junio</b>	<b>7 de julio</b>
<b>Julio</b>	<b>5 de agosto</b>
<b>Agosto</b>	<b>7 de septiembre</b>
<b>Septiembre</b>	<b>7 de octubre</b>
<b>Octubre</b>	<b>9 de noviembre</b>
<b>Noviembre</b>	<b>7 de diciembre</b>
<b>Diciembre</b>	<b>6 de enero</b>

Por tanto, hasta el mes de enero de dos mil diecisiete, el Poder Ejecutivo Local estaba en condiciones de entregar oportunamente los recursos respectivos, es decir, hasta entonces no podría considerarse que existía una obligación de pago incumplida. Luego, al no existir, al quince de diciembre de dos mil dieciséis (fecha de presentación de la demanda), un incumplimiento a la obligación legal de entregar dichos recursos, resulta inexistente la omisión o acto

de naturaleza negativa impugnado y, en este sentido, se actualiza respecto del mismo el motivo de sobreseimiento previsto en la fracción III del artículo 20 de la ley reglamentaria de la materia.

OCTAVO.—Esta Segunda Sala estima que el concepto de invalidez que hace valer el Municipio actor resulta parcialmente fundado, por las razones que a continuación se exponen:

Como lo sostuvo el Pleno de esta Suprema Corte, al resolver las controversias constitucionales 5/2004 y 28/2014, el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla: rendimientos de bienes que les pertenezcan, contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas Locales establezcan en su favor, participaciones federales, ingresos por prestación de servicios públicos, etcétera. Además, el párrafo segundo de la referida fracción establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante el establecimiento de exenciones o subsidios, los recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal, mientras su párrafo último subraya que estos recursos deben ser ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos.

De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 —que encomienda en forma exclusiva a los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos—, puede concluirse que la Constitución Federal ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales.

En otras palabras, la Constitución no solamente ha otorgado una serie de competencias a los Municipios, sino ha garantizado también que gocen de los recursos necesarios para ejercer tales atribuciones. Es por ello que, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios, con la mediación administrativa de los Estados, debe entenderse que el artículo 115 constitucional garantiza su recepción puntual y efectiva, puesto que la facultad constitucional para programar y aprobar el presupuesto de egresos presupone que deben tener plena certeza sobre los recursos de que disponen. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, pudieran incumplir o retardar tal compromiso, sin mayores consecuencias, estarían privándolos de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones, lo que no encontraría asidero constitucional en el esquema previsto en el citado artículo 115.

No es óbice a lo anterior que las aportaciones, a diferencia de las participaciones federales, no queden comprendidas en el régimen de libre administración hacendaria municipal, pues ambas son recursos que ingresan a la hacienda municipal. En efecto, el hecho de que la partida presupuestal correspondiente al Ramo 33 y al capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal se refiera a recursos federales respecto de los cuales la Federación pueda imponer obligaciones y condiciones a los Municipios beneficiarios no implica que las entidades federativas puedan incurrir en omisiones o retrasos, habiéndose determinado las cantidades que aquéllos recibirán cada mes y las fechas exactas en las que los recursos ingresarán a sus arcas.

Luego, una vez definidos los recursos que habrán de integrar la hacienda municipal, su efectiva percepción queda constitucionalmente garantizada por el principio de integridad de los recursos económicos municipales. En este sentido, no se cumple realmente con la obligación de transferir ciertos recursos a los Municipios hasta que estos últimos reciben las cantidades que les correspondían en su valor real, esto es, junto con los intereses correspondientes cuando se ha producido una retención indebida.

Precisado lo anterior, por cuestión de claridad, se analizará de manera separada cada uno de los conceptos reclamados.

### **a) Omisión en la entrega oportuna de las participaciones federales por los meses de octubre y noviembre de dos mil dieciséis.**

De las constancias de autos, se advierte que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio TES/501/2017, de siete de marzo de dos mil diecisiete, respondió a la solicitud del secretario general de Gobierno a que se refiere el oficio SG-DGJ/0410/01/2017, respecto de recursos asignados al Municipio actor, correspondientes al Fondo General de Participaciones, por el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

Al efecto, resulta conveniente transcribir lo señalado en el citado oficio:

"3) Respecto a las ministraciones de las participaciones federales del ejercicio fiscal 2016 a la actualidad, informo que, por lo que hace a los registros en el Sistema Integral de Administración Financiera del Estado de Veracruz (SIAFEV), no se visualizan pagos pendientes al Municipio por concepto de Fondo General de Participaciones Ramo 28, a lo cual se detalla el ejercicio fiscal ulterior y se anexan las transferencias correspondientes a los meses de (sic) noviembre y diciembre, que acreditan dichos pagos referidos:

Fondo	Monto	Fecha de pago
"Fondo General, relación 1	\$844,000.10	19-feb-16
Fondo General, relación 2	\$1'048,058.76	18-mar-16
Fondo General, relación 3	\$866,429.00	19-abr-16
Fondo General, relación 4	\$1'578,815.96	18-may-16
Fondo General, relación 5	\$1'062,337.44	20-jun-16
Fondo General, relación 6	\$1'123,004.04	20-jul-16
Fondo General, relación 7	\$1'066,534.50	19-ago-16
Fondo General, relación 8	\$1'108,484.60	21-sep-16
Fondo General, relación 9	\$925,214.77	18-oct-16
Fondo General, relación 10	\$830,604.83	18-nov-16
Fondo General, relación 11	\$926,366.42	7-dic-16
Fondo General, relación 12	\$973,283.83	11-ene-17"

Del oficio transcrito, se desprende que el Poder Ejecutivo Estatal afirma que el Municipio actor ha recibido –entre otros– los recursos correspondientes a las participaciones federales por los meses de octubre y noviembre de dos mil dieciséis. Para demostrarlo, ofreció como prueba los comprobantes de las transferencias electrónicas –los cuales obran a fojas 166 y 167 de autos–.

Cabe destacar que en la tesis de jurisprudencia P/J. 46/2004, el Pleno de esta Suprema Corte determinó que, conforme al principio de integridad de los recursos económicos municipales, su entrega extemporánea genera el pago de intereses:

"RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.—La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda muni-

cipal 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>27</sup>

Ahora bien, el viernes doce de febrero de dos mil dieciséis, se publicó en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz 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 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", que contiene el calendario de entrega de participaciones federales a los Municipios:

---

<sup>27</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, registro digital: 181288.

**CALENDARIO DE ENTREGA DE PARTICIPACIONES FEDERALES A  
LOS MUNICIPIOS CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL 2016**

MES	DÍA
<b>Enero</b>	<b>10 de febrero</b>
<b>Febrero</b>	<b>7 de marzo</b>
<b>Marzo</b>	<b>7 de abril</b>
<b>Abril</b>	<b>9 de mayo</b>
<b>Mayo</b>	<b>7 de junio</b>
<b>Junio</b>	<b>7 de julio</b>
<b>Julio</b>	<b>5 de agosto</b>
<b>Agosto</b>	<b>7 de septiembre</b>
<b>Septiembre</b>	<b>7 de octubre</b>
<b>Octubre</b>	<b>9 de noviembre</b>
<b>Noviembre</b>	<b>7 de diciembre</b>
<b>Diciembre</b>	<b>6 de enero</b>

Tomando en consideración la fecha límite prevista para hacer la transferencia a los Municipios, si la entrega de recursos tuvo lugar los días dieciocho de noviembre y siete de diciembre de dos mil dieciséis, entonces, debe concluirse que, por el mes de octubre, se llevó a cabo de forma extemporánea y, por el mes de noviembre, oportunamente, según se aprecia del siguiente cuadro:

Mes	Fecha límite de entrega a los Municipios	Fecha de pago
Octubre	9 de noviembre de 2016	18 de noviembre de 2016
Noviembre	7 de diciembre de 2016	7 de diciembre de 2016

Por tanto, el Poder Ejecutivo demandado debe pagar intereses por el periodo que comprende del día siguiente al de la fecha límite de entrega a los Municipios por el mes de octubre hasta la fecha en que hizo la entrega de los recursos.

**b) Omisión en la entrega oportuna del Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, por los meses de noviembre y diciembre de dos mil dieciséis.**

De las constancias de autos, se advierte que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio TES/501/2017, de siete de marzo de dos mil diecisiete, respondió a la solicitud del secretario general de Gobierno a que se refiere el oficio SG-DGJ/0410/01/2017, respecto de recursos asignados al Municipio actor, por concepto del referido fondo, por el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

Al efecto, resulta conveniente transcribir lo señalado en el citado oficio:

"2) 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 (sic) se adjuntan las transferencias electrónicas de los meses de (sic) noviembre y diciembre, referidas en la demanda:

<b>"Concepto</b>	<b>Monto</b>	<b>Fecha de pago</b>
Fondo fortalecimiento Pago No: 1 mes enero/2016	\$518,380.00	29-ene-16
Fondo fortalecimiento Pago No: 2 mes febrero/2016	\$518,380.00	29-feb-16
Fondo fortalecimiento Pago No: 3 mes marzo/2016	\$518,380.00	04-abr-16
Fondo fortalecimiento Pago No: 4 mes abril/2016	\$518,380.00	29-abr-16
Fondo fortalecimiento Pago No: 5 mes mayo/2016	\$518,380.00	31-may-16
Fondo fortalecimiento Pago No: 6 mes junio/2016	\$518,380.00	30-jun-16
Fondo fortalecimiento Pago No: 7 mes julio/2016	\$518,380.00	29-jul-16
Fondo fortalecimiento Pago No: 8 mes agosto/2016	\$518,380.00	31-ago-16
Fondo fortalecimiento Pago No: 9 mes septiembre/2016	\$518,380.00	10-nov-16
Fondo fortalecimiento Pago No: 10 mes octubre/2016	\$518,380.00	10-nov-16

Fondo fortalecimiento Pago No: 11 mes noviembre/2016	\$518,380.00	07-dic-16
Fondo fortalecimiento Pago No: 12 mes diciembre/2016	\$518,381.00	13-dic-16"

Del oficio transcrito, se desprende que el Poder Ejecutivo Estatal afirma que el Municipio actor ha recibido –entre otros– los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal por los meses de noviembre y diciembre de dos mil dieciséis. Para demostrar dicha afirmación, ofreció como prueba los comprobantes de las transferencias electrónicas –los cuales obran a fojas 163 y 164 de autos–.

Ahora bien, el viernes veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se publicó en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el "Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, entre los Municipios del Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal de 2016", que contiene el calendario que fija la "fecha límite de radicación a los Municipios" del "FORTAMUNDF":

**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

Tomando en consideración la fecha límite prevista para hacer la transferencia a los Municipios, si la entrega de recursos tuvo lugar los días siete y trece de diciembre de dos mil dieciséis, entonces, debe concluirse que, por los meses de noviembre y diciembre, se llevó a cabo oportunamente, según se aprecia del siguiente cuadro:

<b>Mes</b>	<b>Fecha límite de entrega a los Municipios</b>	<b>Fecha de pago</b>
Noviembre	7 de diciembre de 2016	7 de diciembre de 2016
Diciembre	20 de diciembre de 2016	13 de diciembre de 2016

**c) Omisión en la entrega del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.**

De las constancias de autos, se advierte que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio TES/501/2017, de siete de marzo de dos mil diecisiete, respondió a la solicitud del secretario general de Gobierno a que se refiere el oficio SG-DGJ/0410/01/2017, respecto de recursos asignados al Municipio actor, por concepto del referido fondo, por el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

Al efecto, resulta conveniente transcribir lo señalado en el citado oficio:

"1) Por lo que corresponde a las ministraciones efectuadas al Municipio, correspondientes al Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), se detallan a continuación, así como las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de las mismas:

<b>"Concepto</b>	<b>Monto</b>	<b>Fecha de pago</b>
Fideicomiso Fais (F997)	\$2'270,349.82	03-feb-16
Fideicomiso Fais (F997)	\$2'270,349.82	03-mar-16
Fideicomiso Fais (F997)	\$2'270,349.82	29-abr-16
Fideicomiso Fais (F997)	\$2'270,349.82	31-may-16
Fideicomiso Fais (F997)	\$2'270,349.82	30-jun-16

Fideicomiso Fais (F997)	\$2'270,349.82	01-jul-16
Fideicomiso Fais (F997)	\$2'270,349.82	31-ago-16"

"Los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, recepcionados en las cuentas bancarias aperturadas para ese fin, fueron ministrados por la SHCP con fechas 31 de agosto, 30 de septiembre y 30 de octubre del año en curso, respectivamente, como se puede corroborar en los recibos de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la SHCP.

"De lo anterior, se advierten en el SIAFEV registros pendientes de pago correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, que a continuación se detallan: (subrayado propio)

<b>"Fondo para la Infraestructura Social Municipal</b>	<b>Fecha de registro</b>	<b>Monto</b>
No: 8 mes agosto/2016	29-ago-16	\$2'270,349.82
No: 9 mes septiembre/2016	26-sep-16	\$2'270,349.82
No: 10 mes octubre/2016	27-oct-16	\$2'270,353.82
		<b>\$6'811,053.46"</b>

De la transcripción anterior puede advertirse que, tal como lo reconoce expresamente el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, están pendientes de pago, por concepto del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, las cantidades de \$2'270,349.82 (dos millones doscientos setenta mil trescientos cuarenta y nueve pesos 82/100 moneda nacional), \$2'270,349.82 (dos millones doscientos setenta mil trescientos cuarenta y nueve pesos 82/100 moneda nacional) y \$2'270,353.82 (Dos millones doscientos setenta mil trescientos cincuenta y tres pesos 82/100), por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, respectivamente.

Cabe destacar que en la tesis de jurisprudencia P/J. 46/2004, antes citada, el Pleno de esta Suprema Corte determinó que, conforme al principio de integridad de los recursos económicos municipales, su entrega extemporánea genera el pago de intereses.

Ahora bien, el viernes veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se publicó en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el "Acuerdo por el que se da

a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal entre los Municipios del Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal 2016", que contiene el calendario que fija la "fecha límite de radicación a los Municipios" del "FISMDF":

**Ramo General 33 Aportaciones Federales  
para Entidades Federativas y Municipios  
Calendario de fechas de pago 2016 del FISMDF:**

MES	FECHA DE RADICACIÓN AL ESTADO	FECHA LÍMITE DE RADICACIÓN A LOS MUNICIPIOS
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo
Marzo	31	7 de abril
Abril	29	6 de mayo
Mayo	31	7 de junio
Junio	30	7 de julio
Julio	29	5 de agosto
Agosto	31	7 de septiembre
Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre

Por tanto, además de los montos pendientes de pago a los que se hizo referencia con anterioridad, el Poder Ejecutivo demandado debe pagar intereses por el periodo que comprende del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios" hasta la fecha en que haga entrega de tales recursos.

NOVENO.—De conformidad con lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,<sup>28</sup> esta Sala determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

<sup>28</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"...

"**IV.** Los alcances y los efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados de cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

"**V.** Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las acciones que se señalen.

"**VI.** En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en un plazo no mayor a noventa días, contados a partir del día siguiente al en que sea notificado de esta resolución, deberá pagar al Municipio actor:

a) Por concepto de participaciones federales por el mes de octubre de dos mil dieciséis, los intereses por el periodo que comprende del día siguiente al de la fecha límite de entrega a los Municipios hasta la fecha en que hizo entrega de los recursos.

b) Por concepto de Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, las cantidades de \$2'270,349.82 (dos millones doscientos setenta mil trescientos cuarenta y nueve pesos 82/100 moneda nacional), \$2'270,349.82 (dos millones doscientos setenta mil trescientos cuarenta y nueve pesos 82/100 moneda nacional) y \$2'270,353.82 (dos millones doscientos setenta mil trescientos cincuenta y tres pesos 82/100 moneda nacional), por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis; así como los intereses por el periodo que comprende del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios" hasta la fecha en que haga entrega de los recursos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de los actos precisados en los considerandos sexto y séptimo de este fallo.

SEGUNDO.—Con la salvedad anterior, es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en un plazo no mayor a noventa días, contados a partir del día siguiente al en que sea notificado de esta resolución, deberá actuar en términos del considerando noveno 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 Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. (ponente). El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas. La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto con salvedades.

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD AL TENER CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO CON ANTERIORIDAD (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE MOLOACÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE RECLAMA EL PAGO DE INTERESES CON MOTIVO DE LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE APORTACIONES O PARTICIPACIONES FEDERALES ES EL DE TREINTA DÍAS (PAGO EXTEMPORÁNEO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE MOLOACÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA CON DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE MOLOACÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**IV. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE MOLOACÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**V. 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 MOLOACÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**VI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SUS DIFERENCIAS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE MOLOACÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ)**

**VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO ES POSIBLE ANALIZAR EN ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL LA ENTREGA DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL CONTRATO DE FIDEICO-**

**MISO IRREVOCABLE EMISOR, DE ADMINISTRACIÓN Y PAGO NÚMERO F-998, YA QUE TALES REMANENTES NO SE ENCUENTRAN PROTEGIDOS POR EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS MUNICIPALES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE MOLOACÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**VIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE MOLOACÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**IX. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE MOLOACÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**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 (ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL, POR LOS MESES DE SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE MOLOACÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**XI. 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 (ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL, POR LOS MESES DE SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO**

**DE MOLOACÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**XII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ADMITE EXPRESAMENTE EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCAACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL POR LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE MOLOACÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**XIII. 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 LA ENTREGA DE RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCAACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL, POR LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE MOLOACÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**XIV. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA SUS 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 LA ENTREGA DE RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCAACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL, POR LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO MOLOACÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**XV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE ENTERO DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES RESPECTO DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL QUE LO**

**VINCULA PARA QUE EN UN PLAZO DE NOVENTA DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO, ENTREGUE LAS CANTIDADES ADEUDADAS Y LOS INTERESES QUE SE HAYAN GENERADO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE MOLOACÁN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 141/2016. MUNICIPIO DE MOLOACÁN, ESTADO DE VERACRUZ. 29 DE AGOSTO DE 2018. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y EDUARDO MEDINA MORA I. EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EMITIÓ SU VOTO CON RESERVAS. LA MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS EMITIÓ SU VOTO CON SALVEDADES. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIA: VIANNEY AMEZCUA SALAZAR.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **veintinueve de agosto de dos mil dieciocho**.

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

PRIMERO.—Por oficio recibido el ocho de noviembre de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Evelia Contreras Hernández, en su carácter de síndico del Municipio de Moloacán, Veracruz, promovió controversia constitucional en representación del mismo, en la que demandó la invalidez de los actos que más adelante se precisan, emitidos por las autoridades que a continuación se señalan:

"II. La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio:

"a) Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con domicilio para ser debidamente emplazada en la Avenida Ruiz Cortines sin número, esquina con Avenida Xalapa, código postal 91010, de la ciudad de Xalapa, Veracruz.

"b) Gobernador del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, con domicilio ampliamente conocido para ser debidamente empla-

zado en la Avenida Enríquez, justo donde se encuentra el Palacio de Gobierno, en la ciudad de Xalapa, Veracruz.

"...

"IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado:

"a) Las entregas retrasadas por parte del demandado de las participaciones federales que corresponden al Municipio actor por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, hasta la fecha de presentación de la demanda, y las que se sigan generando hasta que se haga puntual entrega; así como la omisión en la entrega de los apoyos que se derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F/998, celebrado, por una parte, como fideicomitentes, el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, y diversos Municipios de la entidad, entre los cuales se encuentra el de Moloacán y, por otra parte, como fiduciario, Deutsche Bank México, S.A., Institución de Banca Múltiple, División Fiduciaria.

"b) La omisión del demandado de regularizar las entregas de las participaciones federales que corresponden al Municipio actor en los tiempos que establecen 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 resarcir económicamente al Municipio actor con motivo del retraso en la entrega de las participaciones federales comprendidas de enero de dos mil catorce a la fecha de presentación de la demanda, conforme a lo previsto por los artículos 6o., segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley Número 251, con el pago de los intereses correspondientes."

SEGUNDO.—Los antecedentes del caso narrados en la demanda, son los siguientes:

Desde enero de dos mil catorce, el Poder Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Planeación, ha incurrido en un retraso sistemático en la entrega de los recursos federales que oscila en alrededor de treinta y tres días a partir de que las recibe de la Federación, sin pagar los intereses generados con motivo de tal retraso, ni haber regularizado la entrega a la fecha de presentación de la demanda.

Adicionalmente, el Poder Ejecutivo Estatal ha omitido la entrega del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, por la cantidad de \$2'207,361.00 (dos millones doscientos siete mil trescientos sesenta y un pesos 00/100 moneda nacional); del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, por la cantidad de \$3'487,143.00 (tres millones cuatrocientos ochenta y siete mil ciento cuarenta y tres pesos 00/100 moneda nacional); y del Fondo Metropolitano, del que, habiéndose asignado un monto de \$1'514,176.00 (un millón quinientos catorce mil ciento setenta y seis pesos 00/100 moneda nacional), solamente se han depositado \$580,531.00 (quinientos ochenta mil quinientos treinta y un pesos 00/100 moneda nacional), adeudándose la cantidad de \$933,645.00 (novecientos treinta y tres mil seiscientos cuarenta y cinco pesos 00/100 moneda nacional), pese a haber dado cumplimiento a las reglas de operación de dicho fondo y solicitado al Gobierno Local, a través del oficio número 0104/2016, de veintiocho de octubre de dos mil dieciséis, el pago correspondiente.

Así también, ha retenido los apoyos derivados del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago F-998, celebrado entre el Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, y diversos Municipios de la entidad —entre ellos, Moloacán—, como fideicomitentes y Deutsche Bank México, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, División Fiduciaria, como fiduciario; no obstante la existencia de un convenio de colaboración en el que el Gobierno Local se obligó a dar un peso por cada peso proveniente del proceso de bursatilización que el Municipio actor destinara a la realización de obra pública de impacto social.

TERCERO.—Los conceptos de invalidez que hace valer el actor son, en síntesis, los siguientes:

Se vulneran los principios de libre administración hacendaria e integridad de los recursos municipales, que establece el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, al no haber entregado al actor de forma puntual los recursos federales que le corresponden, ni haber regularizado su entrega dentro de los plazos previstos en ley, ni haber pagado intereses con motivo del retraso sistemático en su ministración.

Lo anterior impide al Municipio destinar los recursos a los rubros respectivos, en el momento previsto, de acuerdo con la normatividad aplicable y

las necesidades colectivas; transgrediendo su autonomía financiera y el sistema nacional de coordinación fiscal.

La intervención del Estado respecto de participaciones federales que corresponden al Municipio es de simple mediación administrativa y, respecto de aportaciones federales que se le asignen, de mediación, control y supervisión en su manejo, mas no de disposición, suspensión o retención.

En este sentido, la entrega retrasada y la omisión en la entrega de recursos constituye de facto una retención, que importa una sanción de pago de intereses, al privarse al Municipio actor de la base material y económica necesaria para cumplir con sus obligaciones.

CUARTO.—El Municipio actor considera violados en su perjuicio los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—Por auto de ocho 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 141/2016 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Eduardo Medina Mora I.

Mediante proveído de nueve de noviembre siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda; tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz —no así a la Secretaría de Finanzas y Planeación, por tratarse de un órgano interno o subordinado a dicho Poder—, al que ordenó emplazar para que formulara su contestación; y mandó dar vista al procurador general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

SEXTO.—Al dar contestación a la demanda, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz señaló lo siguiente:

#### **a) Causas de improcedencia.**

1. Se actualiza la causal de improcedencia establecida en la fracción VII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, por haberse presentado extemporáneamente la demanda, pues el actor, en todo caso, controvierte un retraso en la entrega de recursos, en relación con el cual manifiesta conocer las fechas límite de pago y el momento a partir del que se generó y debió haberlo combatido.

2. Se actualiza el motivo de sobreseimiento establecido en la fracción III del artículo 20 de la ley reglamentaria, por inexistencia de la supuesta falta de regularización en la entrega de recursos, ya que la administración que entró en funciones el uno de diciembre de dos mil dieciséis ha llevado acciones tendientes a dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de la Ley de Coordinación Fiscal.

3. Se actualiza la causal de improcedencia establecida en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, ante la falta de agotamiento de la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, pues el pago de intereses, al no implicar una violación directa e inmediata a la Constitución Federal, debe reclamarse a través del medio previsto en las Leyes de Coordinación Fiscal federal y estatal.

#### **b) Refutación de argumentos de invalidez.**

Aun cuando el retraso en la entrega de recursos se niega por no ser un hecho propio, correspondiendo, en todo caso, al actor la carga de la prueba; del oficio TES/1442/2016, de treinta de diciembre de dos mil dieciséis, del tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado, se desprende que:

1. Del Fondo General de Participaciones, han sido cubiertos todos los registros correspondientes al ejercicio dos mil dieciséis.

2. Del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, se encuentran pendientes los pagos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre.

3. Del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago F-998, están pendientes de pago \$571,389.96 (quinientos setenta y un mil trescientos ochenta y nueve pesos 96/100 moneda nacional).

4. Del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, han sido cubiertos en su totalidad los montos asignados.

SÉPTIMO.—El procurador general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

OCTAVO.—Sustanciado el procedimiento en la 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 Federal, en la que, en términos del artículo 34 de la propia ley, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

NOVENO.—En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente al Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se acordó remitir el expediente a la Segunda Sala de este Alto Tribunal para su radicación y resolución.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal, 10, fracción I, y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I, y tercero, del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, de trece de mayo de dos mil trece, al no impugnarse normas de carácter general.

SEGUNDO.—Enseguida se abordará el estudio de la legitimación de quien promovió la controversia constitucional.

Conforme a los artículos 10, fracción I, y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>1</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 y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En el caso, promueve la demanda de controversia constitucional, en representación del Municipio actor, Evelia Contreras Hernández, en su carácter de síndico, lo que acredita con la copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Consejo Municipal de Moloacán, dependiente del Instituto Elec-

---

<sup>1</sup> **"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."

toral Veracruzano, en la que consta que fue electa para ocupar dicho cargo por el periodo dos mil catorce-dos mil diecisiete.<sup>2</sup>

De acuerdo con el artículo 37, fracción I,<sup>3</sup> de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, corresponde al síndico la representación jurídica del Municipio; por lo que procede reconocer su legitimación para promover el presente medio de control.

Así también, la del propio Municipio actor para instar la vía, al ser uno de los entes mencionados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

TERCERO.—A continuación, se analizará la legitimación de la autoridad demandada, al ser presupuesto necesario para la procedencia de la acción, en tanto dicha parte es la obligada por ley para satisfacer las pretensiones del actor, en caso de que éstas resulten fundadas.

Conforme a los artículos 10, fracción II,<sup>4</sup> y 11, párrafo primero —antes citado—, de la ley reglamentaria, serán demandados en las controversias constitucionales, las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

En el presente caso, es autoridad demandada el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, el cual compareció a juicio por conducto de Miguel Ángel Yunes Linares, en su carácter de gobernador, lo que acredita con copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Consejo General del Organismo Público Local Electoral el doce de junio de dos mil dieciséis.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Foja 46 del expediente.

<sup>3</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."

<sup>4</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>5</sup> Foja 71 del expediente.

De conformidad con el artículo 42 de la Constitución Política del Estado de Veracruz,<sup>6</sup> en el gobernador recae la titularidad del Poder Ejecutivo Estatal, al que se atribuyen la entrega retrasada de recursos federales, hasta la fecha de presentación de la demanda, así como la que se siga generando hasta que se haga de forma puntual; la omisión de entrega de los apoyos derivados del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998; la omisión de regularizar las entregas de recursos federales; y el pago de los intereses generados con motivo del retraso en que se ha incurrido.

De este modo, debe reconocerse la legitimación pasiva del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, así como de quien comparece en su representación.

CUARTO.—Acto continuo, deben precisarse los actos que se tendrán como impugnados en la controversia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,<sup>7</sup> y la tesis de jurisprudencia número P/J. 98/2009, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA."<sup>8</sup>

<sup>6</sup> **Artículo 42.** El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado: Gobernador del Estado."

<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."

<sup>8</sup> "El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanan del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro digital: 166985)

Aun cuando, en el apartado IV de su demanda, el actor impugna las entregas retrasadas de las participaciones federales por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, no precisa que ya se le hubieran ministrado los recursos; mucho menos, indica alguna fecha en la que se hubiera hecho tal entrega en forma posterior a lo previsto en las disposiciones aplicables. Por el contrario, señala que, hasta la fecha de presentación de la demanda, seguían retrasándose las entregas y, por lo mismo, impugnó los retrasos que se siguieran generando hasta que se hicieran de manera puntual. Además, manifiesta que existe una omisión de regularizar las entregas en los plazos legalmente previstos.

Así también, en este apartado, impugna la omisión en la entrega de los apoyos que se derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998, celebrado entre el Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, y diversos Municipios de la entidad, como fideicomitentes y Deutsche Bank México, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, División Fiduciaria, como fiduciario.

Por otro lado, en el apartado VI, combate la omisión en la entrega del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis; así como del Fondo Metropolitano, por la cantidad de \$933,645.00 (novecientos treinta y tres mil seiscientos cuarenta y cinco pesos 00/100 moneda nacional).

De lo anterior, se desprende que el actor en realidad controvierte la omisión en la entrega de los recursos federales indicados, pues sus manifestaciones ponen en evidencia que afirma no tener conocimiento de que se hubieran hecho, a la fecha de presentación de la demanda, las entregas correspondientes. Asimismo, aunque utiliza el término "participaciones federales", realmente reclama aportaciones federales, pues en ninguna parte de su demanda se refiere al Ramo 28, al Fondo General de Participaciones o a alguno de los conceptos que lo integran; además de que los meses que combate bajo tal expresión coinciden con los impugnados respecto de los fondos de aportaciones referidos, en relación con los cuales precisa las cantidades pendientes de pago.

Luego, es válido concluir que el Municipio actor efectivamente impugna:

1. La omisión en la entrega del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.
2. La omisión en la entrega del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.
3. La omisión en la entrega de los apoyos que se derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998.
4. La omisión en la entrega del Fondo Metropolitano, por la cantidad de \$933,645.00 (novecientos treinta y tres mil seiscientos cuarenta y cinco pesos 00/100 moneda nacional).
5. El pago de los intereses correspondientes.

Sin que deba tenerse como impugnada la omisión en la entrega de los recursos federales "que se siga generando hasta que se haga puntual entrega", de conformidad con la tesis de jurisprudencia P./J. 64/2009, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS."<sup>9</sup> ni, de forma destacada, la omisión de regularizar la entrega de tales recursos en los plazos establecidos en ley, al comprenderse dentro de las omisiones en las entregas, resultando inatendible, en este sentido, el motivo de sobreseimiento que se plantea en torno a la inexistencia de este acto.

---

<sup>9</sup> "Si se tiene en cuenta que conforme al artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones VI y VII, en el escrito de demanda deberá señalarse la norma general o acto cuya invalidez se pretende así como, en su caso, el medio oficial en que se publicó y los conceptos de invalidez, es indudable que ante una manifestación imprecisa o genérica en el sentido de que se impugnan 'todos los demás actos o normas relacionados con la litis de la controversia', la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente. Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia P./J. 135/2005, de rubro: 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.', en la que este Tribunal en Pleno sostuvo que para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1461, registro digital: 166990).

QUINTO.—Dados los actos precisados en el considerando previo, cabe señalar que, respecto de las controversias constitucionales en las que se impugnan actos de naturaleza negativa —es decir, aquellos que implican un no hacer—, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido diversas directrices para proceder a su estudio:

**a) Posibilidad de impugnar en controversia constitucional actos de naturaleza positiva y negativa.**

Al resolver la controversia constitucional 3/97,<sup>10</sup> se destacó que, conforme a los artículos 105, fracción I, de la Constitución Federal, y 10 y 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del propio precepto constitucional, corresponde a la Suprema Corte conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que enuncian los artículos 105, fracción I, de la Constitución y 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin hacer distinción sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que, al referirse dichos numerales, en forma genérica, a "actos", debe entenderse que éstos pueden ser, atendiendo a su naturaleza, tanto positivos —implican un hacer—, como negativos —implican un no hacer u omisión—.

Lo anterior se reflejó en la tesis de jurisprudencia número P./J. 82/99, cuyo, rubro y texto se transcriben a continuación:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE IMPUGNAR EN ESTA VÍA LAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS A QUE SE REFIERE LA LEY REGLAMENTARIA RESPECTIVA, SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS POSITIVOS, NEGATIVOS Y OMISIONES.— De la lectura de los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 y 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del citado precepto constitucional, se advierte que corresponde conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y en el artículo 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que al referirse dichos dispositivos en forma gené-

<sup>10</sup> En sesión de dieciocho de mayo de mil novecientos noventa y nueve, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Góngora Pimentel.

rica a 'actos', debe entenderse que éstos pueden ser positivos, negativos y omisiones."<sup>11</sup>

### **b) Verificación de la existencia de la obligación de hacer.**

Asimismo, se estableció que, tratándose de la impugnación de actos de naturaleza negativa, dado que se combate una omisión total o absoluta en el cumplimiento de un hacer, debe verificarse, primero, que existe la obligación, por parte de la demandada, de llevar a cabo lo que la actora asevera que no se realizó –verbigracia, la entrega de las participaciones federales que corresponden a un Municipio–.

### **c) Regla general de plazo para impugnación de actos de naturaleza negativa.**

En este punto, debe precisarse que en la ejecutoria que resolvió la diversa controversia constitucional 10/2001,<sup>12</sup> se determinó que los actos de naturaleza negativa tienen carácter continuo, pues, al implicar un no hacer de la autoridad, generan una situación permanente que no se subsana mientras no se realice la obligación de hacer, la cual se reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva; de donde se concluyó que, como regla general, dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para su impugnación también se actualiza día a día, permitiendo entonces que la demanda pueda presentarse en cualquier momento, mientras tal omisión persista.

La regla general de que se trata se ve reflejada en la tesis de jurisprudencia número P/J. 43/2003, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN. El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las

<sup>11</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, página 568, registro digital: 193445.

<sup>12</sup> En sesión de veintidós de abril de dos mil tres, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Azuela Güitrón.

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."<sup>13</sup>

Cabe destacar que, para que se actualice la aplicación de la referida regla general, se requiere la existencia de una falta absoluta de actuación de la demandada, y no del solo incumplimiento parcial o la mera infracción de alguna disposición legal, por ejemplo, la emisión de un oficio –acto positivo– que no cumpla con todos los requisitos previstos en las disposiciones relativas.

Es aplicable la tesis de jurisprudencia número P/J. 66/2009, del tenor literal siguiente:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA 'OMISIÓN' IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P/J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', sostuvo que cuando en una controversia constitucional se reclamen omisiones, el plazo para promover la demanda es indefinido en tanto prevalezca la inactividad cuestionada. Sin embargo, para que dicha norma de excepción creada por la jurisprudencia cobre aplicación, es menester que precisamente esa inactividad sea el motivo de la impugnación, de tal forma que la pretensión del actor sea que se llene un vacío legal o se materialice una obligación derivada de la ley, de manera que la sentencia que en su momento se dicte declare que la omisión de la demandada es contraria a las normas jurídicas aplicables, ante la evidencia de que no actuó como debía hacerlo; en la inteligencia de que no basta el incumplimiento de una norma general para que se actualice una omisión impugnada en esos términos, pues para ello es necesario que con ese proceder se produzca un vacío legal o bien la falta absoluta de actuación de la autoridad, ya que de otra forma cualquier infracción a la ley implicaría la omisión y, por tanto, dejar de hacer debidamente lo ordenado bastaría para que el actor pudiera reclamarla

<sup>13</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, registro digital: 183581.

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.<sup>14</sup>

Otro ejemplo de un caso que no constituye una omisión o acto negativo, sino el incumplimiento de una disposición legal relacionada con un acto de carácter positivo, es la falta de entrega del accesorio correspondiente –intereses– cuando se ministran extemporáneamente participaciones federales a los Municipios de una entidad federativa.

Efectivamente, en la controversia 20/2005,<sup>15</sup> el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que, entre los actos impugnados, se encontraba "la omisión del pago de los intereses que supuestamente se generaron con motivo del retraso de la entrega de las participaciones federales"; sin embargo, advirtió que, aun cuando el actor señalaba que se trataba de un acto negativo, en realidad se estaba ante un acto concreto, consistente en "las entregas retrasadas por parte de los demandados de las participaciones federales que corresponden al Municipio ... esto es, desde el mes de enero del año dos mil hasta la fecha de presentación de la demanda (siete de marzo de dos mil cinco)".

Se arribó a esa conclusión, en virtud de que, en términos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, tratándose de actos concretos –actos de naturaleza positiva, esto es, que implican un hacer–, la demanda debe ser presentada dentro de los treinta días siguientes al en que se haya tenido conocimiento del acto o los actos impugnados o su ejecución.

En este sentido, toda vez que en la demanda se señalaron las fechas en que se hicieron las ministraciones correspondientes –monto principal–, las cuales generaron el derecho al pago de los intereses respectivos –monto accesorio–, derivado de su entrega extemporánea; a partir de esa manifestación expresa de conocimiento del actor, se sobreseyó en relación con la solicitud

<sup>14</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1502, registro digital: 166988.

<sup>15</sup> Resuelta en sesión de dieciocho de octubre de dos mil siete, por mayoría de ocho votos –respecto del resolutivo primero, que sobreseyó en relación con la petición de pago de intereses con motivo de entregas de participaciones federales que no se impugnaron en el plazo de treinta días siguientes a aquel en que se realizaron– de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossio Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Silva Meza y Azuela Güitrón, la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas votó en contra.

de pago de intereses, derivado de entregas de participaciones federales que no se impugnaron dentro de los treinta días siguientes a aquel en que éstas se realizaron.

De esta forma, se advierte que, en caso de que se impugnen actos de naturaleza negativa, para que proceda el sobreseimiento por inexistencia, es necesario haber cumplido con la obligación respectiva y, además, que se encuentre demostrado en autos que el actor tuvo conocimiento de ello.

Luego, sólo si el demandado demuestra que llevó a cabo el acto cuya omisión se le imputa y que tal circunstancia fue del conocimiento del actor antes de la presentación de la demanda, entonces resultará inexistente el acto negativo impugnado y procederá sobreseer en el juicio por ese motivo.

De lo anterior, puede concluirse válidamente que, en caso de que se solicite el pago de intereses con motivo de una entrega retrasada de participaciones federales, el plazo de treinta días para presentar la demanda se computa a partir del conocimiento que tenga el Municipio respectivo de la fecha en que se llevó a cabo dicha entrega.

Por tanto, la falta de pago de intereses, en el caso descrito, no puede considerarse una mera omisión o acto de naturaleza negativa contra el cual pueda presentarse en cualquier momento la demanda, pues no se trata de una abstención absoluta, dado que se encuentra estrechamente relacionado con el acto positivo consistente en la entrega de la participación federal, es decir, se trata de un accesorio vinculado con el pago del principal.

Apoya las consideraciones precedentes –por identidad de razón– la tesis de jurisprudencia número P/J. 113/2010, que se transcribe a continuación:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTió OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE. Si bien es cierto que como lo estableció el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial P/J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', cuando se trate de omisiones, la oportunidad para impugnarlas a través de la controversia constitucional se actualiza día a día, mientras aquéllas subsistan, también lo es que tal criterio no es aplicable cuando se impugnan las consecuencias directas de un acto positivo que no

se controvertió oportunamente, como es la falta de remisión al Congreso del Estado de Jalisco del dictamen técnico y del expediente de un Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia local tres meses antes de que concluyera su nombramiento para determinar lo relativo a su ratificación, a la que por ser una consecuencia necesaria del acuerdo del Supremo Tribunal de Justicia del Estado en el que determinó que el indicado juzgador es inamovible por haber sido ratificado con anterioridad, no se le puede atribuir el carácter de omisión para los efectos de la controversia, por lo que el plazo para controvertir la aludida falta de remisión es el mismo que rige para la impugnación del acuerdo del que deriva, sin que sea válido sujetarlo a la regla prevista en la jurisprudencia mencionada.<sup>116</sup>

#### **d) Carga probatoria respecto de la existencia del acto de naturaleza negativa.**

Por otra parte, retomando lo resuelto en la referida controversia constitucional 3/97, una vez verificada la existencia de la obligación de hacer, corresponderá entonces a la demandada la carga procesal de acreditar que no existen esas omisiones, es decir, que cumplió con la obligación respectiva.

En caso de que la demandada aporte elementos de convicción que demuestren que sí realizó el acto cuya omisión se le imputa, se revierte la carga probatoria y será la actora la que deberá desvirtuar tales pruebas.

Estas consideraciones se recogen en la tesis de jurisprudencia P/J. 81/99, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE RECLAMAN OMISIONES, CORRESPONDE A LA PARTE ACTORA DESVIRTUAR LAS PRUEBAS CON LAS QUE LA DEMANDADA DEMOSTRÓ SU INEXISTENCIA.—Si bien es cierto que tratándose de omisiones corresponde a la autoridad demandada probar su inexistencia, también lo es que si ésta acredita esa circunstancia, traslada la carga de la prueba a la actora, quien debe desvirtuar las pruebas ofrecidas por aquélla para demostrar que no incurrió en la omisión que se le atribuyó."<sup>117</sup>

<sup>16</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2716, registro digital: 163194.

<sup>17</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, página 567, registro digital: 193446.

### e) Posibilidad de ampliar demanda.

La carga probatoria de la demandada para acreditar que no existen las omisiones que se le imputan genera la posibilidad de que, en la contestación, se den a conocer al actor aspectos novedosos, por lo que, a partir de que tenga conocimiento de éstos, podrá ampliar su demanda, en términos del artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, con el fin de desvirtuar los elementos de convicción exhibidos y/o hacer valer lo que a su interés convenga.

Al respecto, es aplicable la tesis de jurisprudencia número P/J. 139/2000, del tenor literal siguiente:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. HECHO NUEVO Y HECHO SUPERVENIENTE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la ampliación de la demanda de controversia constitucional constituye un derecho procesal, del cual la parte actora puede hacer uso cuando se actualice cualquiera de las siguientes dos hipótesis, a saber: la primera, dentro del plazo de quince días siguientes a la presentación de la contestación de la demanda, si en ésta apareciere un hecho nuevo; y, la segunda, hasta antes de la fecha del cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente. Ahora bien, para determinar la oportunidad en que debe hacerse valer la referida ampliación, debe tomarse en consideración la distinción entre el hecho nuevo y el superveniente, pues mientras el primero es aquel respecto del cual la parte actora tiene conocimiento de su existencia con motivo de la contestación de la demanda, con independencia del momento en que nace, el hecho superveniente es aquel que se genera o acontece con posterioridad a la presentación de la demanda de controversia constitucional, pero antes del cierre de instrucción. De ahí que tratándose de hechos nuevos deba determinarse cuándo tuvo conocimiento de ellos la parte actora, en tanto que si se trata de hechos supervenientes deba definirse cuándo tuvieron lugar."<sup>18</sup>

En este punto, debe destacarse que el aspecto de los hechos nuevos que permite al actor ampliar la demanda lo es el conocimiento que se adquiere de los mismos, mas no la fecha en que nacieron o se generaron.

---

<sup>18</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, diciembre de 2000, página 994, registro digital: 190693.

En efecto, para que el acto que pretende impugnarse pueda considerarse como un hecho nuevo, la parte actora debió haber tenido conocimiento de éste al momento de la contestación de la demanda, como deriva de lo dispuesto por el artículo 27 de la ley reglamentaria de la materia, que establece que podrá ampliarse la demanda dentro de los quince días siguientes a la contestación si en ésta apareciere un hecho nuevo.

En este orden de ideas, el derecho a ampliar la demanda tiene especial relevancia cuando se impugnan actos de naturaleza negativa, dada la distribución de cargas probatorias a que se hizo referencia en párrafos precedentes.

Así es, si bien corresponde a la demandada acreditar que no existen las omisiones impugnadas, cuando ofrece elementos de prueba para demostrar que sí cumplió con la obligación respectiva, entonces, se revierte la carga probatoria y será la actora la que deberá desvirtuar tales probanzas, así como hacer valer lo que a su derecho convenga respecto de éstas; lo cual podrá llevar a cabo, precisamente, a través de la ampliación de demanda, por tratarse del momento oportuno para ello y, de no hacerlo así, incumplirá con la referida carga procesal.

Tal incumplimiento podría traer diversas consecuencias según el caso específico: desde la inexistencia del acto –negativo– impugnado, hasta el reconocimiento de validez de los hechos de los que se tuvo conocimiento con la contestación, dada su falta de impugnación.

SEXTO.—Ahora se estudiará si la controversia constitucional fue promovida oportunamente.

Al efecto, debe estarse a lo dispuesto por el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>19</sup> del que se desprende que el plazo para la presentación de la demanda, tratándose de actos, es de treinta días contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación del acto, conforme a la ley que lo rige; al en que se haya tenido conocimiento de éste por el actor; o al en que este último se ostente sabedor del mismo; sin embargo, respecto de actos de naturaleza negativa, la ley reglamentaria de la materia no establece plazo para promover la demanda de controversia constitucional.

---

<sup>19</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."

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 se actúe. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad, dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

Esta peculiaridad que conllevan las omisiones, conduce a que, en la generalidad de los casos y dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para su impugnación también se actualice día a día, permitiendo, en cada una de esas actualizaciones, la impugnación de la constitucionalidad de dicho no actuar de la autoridad.

En consecuencia, debe concluirse que, tratándose de omisiones, generalmente, la oportunidad para su impugnación se actualiza de momento a momento mientras tales omisiones subsistan; sin embargo, esta regla general puede encontrar excepciones, dependiendo de las particularidades del acto cuya invalidez se demande.

En el caso, si bien se impugna la abstención total del Ejecutivo Estatal demandado, de cumplir con una obligación legal –un no hacer absoluto–, de autos se advierte que, en algunos casos, sí se hicieron los pagos correspondientes.

En efecto, por lo que se refiere al Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, de autos se advierte que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, en el oficio TES/957/2017, de diecisiete de abril de dos mil diecisiete, informó que su pago tuvo lugar los días treinta y uno de agosto y diez de noviembre.

Por consiguiente, en cuanto a tales recursos, ya no se está ante una omisión absoluta, pues dicho pago constituye un acto de hacer, es decir, tiene carácter positivo; razón por la cual, debió impugnarse dentro de los treinta días siguientes al en que se hizo la entrega. De este modo, el plazo para promover la demanda transcurrió:

• Por el mes de agosto, cuyo pago se hizo el treinta y uno de agosto, del uno de septiembre al dieciocho de octubre; descontando los días tres, cuatro, diez, once, catorce, quince, dieciséis, diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de septiembre, y uno, dos, ocho, nueve, doce, quince y dieciséis de

octubre, por ser inhábiles, en términos de los artículos 2 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,<sup>20</sup> 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>21</sup> y el punto primero, incisos a), b), i), j) y n), del Acuerdo General Número 18/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, de diecinueve de noviembre de dos mil trece.<sup>22</sup>

Por ende, si la demanda se presentó el ocho de noviembre de dos mil dieciséis, debe concluirse que la impugnación de la omisión en la entrega oportuna del referido fondo, por el mes de agosto de dos mil dieciséis, resulta extemporánea y, al efecto, procede sobreseer en la controversia constitucional respecto del mismo, con fundamento en los artículos 19, fracción VII, y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.<sup>23</sup>

- Por los meses de septiembre y octubre, cuyo pago se hizo el diez de noviembre, del once de noviembre de dos mil dieciséis al nueve de enero de dos mil diecisiete; descontando los días doce, trece, diecinueve, veinte, veintiuno, veintiséis y veintisiete de noviembre, y tres, cuatro, diez y once de diciembre, el periodo comprendido del dieciséis de diciembre al uno de enero, siete y ocho de enero, por ser inhábiles, en términos de los artículos 2o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,<sup>24</sup> 3o. y 163 de la

<sup>20</sup> "**Artículo 2o.** Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

<sup>21</sup> "**Artículo 163.** En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley."

<sup>22</sup> "**Primero.** Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles:

"a) Los sábados;

"b) Los domingos;

"...

"i) El dieciséis de septiembre;

"j) El doce de octubre;

"...

"n) Los demás que el Tribunal Pleno determine como inhábiles."

<sup>23</sup> "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

"**Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"...

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

<sup>24</sup> "**Artículo 2o.** Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>25</sup> y el punto primero, incisos a), b), c) —en relación con el artículo 74, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo—, y m), del Acuerdo General Número 18/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, de diecinueve de noviembre de dos mil trece.<sup>26</sup>

Por ende, si la demanda se presentó el ocho de noviembre de dos mil dieciséis, debe concluirse que la impugnación de la omisión en la entrega oportuna del referido fondo, por los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis, se hizo en tiempo.

Por otro lado, en relación con el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, de las constancias que obran en el expediente, se desprende que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, en el oficio antes mencionado, reconoce expresamente que están pendientes de pago las cantidades correspondientes.

Por tanto, en cuanto a tales recursos, debe concluirse que la demanda se presentó en tiempo, al resultar aplicable la regla general para impugnar actos de naturaleza negativa u omisiones, consistente en que la oportunidad para promover la controversia constitucional se actualiza de momento a momento, mientras la omisión subsista.

Ahora bien, en lo relativo a la omisión en la entrega de los apoyos derivados del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número

<sup>25</sup> "**Artículo 3o.** La Suprema Corte de Justicia tendrá cada año dos periodos de sesiones; el primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre."

"**Artículo 163.** En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley."

<sup>26</sup> "**Primer.** Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles:

"**a)** Los sábados;

"**b)** Los domingos;

"**c)** Los lunes en que por disposición de la Ley Federal del Trabajo deje de laborarse;

"...

"**m)** Aquellos en que se suspendan las labores en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o cuando ésta no pueda funcionar por causa de fuerza mayor."

"**Artículo 74.** Son días de descanso obligatorio:

"...

"**VI.** El tercer lunes de noviembre en conmemoración del 20 de noviembre."

F-998 y del Fondo Metropolitano, por la cantidad de \$933,645.00 (novecientos treinta y tres mil seiscientos cuarenta y cinco pesos 00/100 moneda nacional), no se realizará el cómputo de la oportunidad en su impugnación, pues, como se desarrollará en considerandos posteriores de esta resolución, se actualizan respecto de los mismos diversas causas de improcedencia.

Finalmente, por lo que hace al pago de los intereses generados como consecuencia de las omisiones antes señaladas, al tratarse de un accesorio de los montos principales, sigue la suerte de éstos; razón por la cual, se estima oportuna su impugnación y se reserva, en todo caso, la procedencia de su pago al fondo del asunto.

En tales condiciones, resulta parcialmente fundada la causa de improcedencia aducida por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en cuanto a la extemporaneidad en la impugnación de los actos que se tuvieron como efectivamente combatidos.

SÉPTIMO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que, respecto de la omisión en la entrega de los apoyos derivados del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con los artículos 105, fracción I, inciso i), y 115 de la Norma Fundamental.

Como lo sostuvo el Pleno de esta Suprema Corte, al resolver las controversias constitucionales 5/2004 y 28/2014, el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla: rendimientos de bienes que les pertenezcan, contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas Locales establezcan en su favor, participaciones federales, ingresos por prestación de servicios públicos, etcétera. Además, el párrafo segundo de la referida fracción establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante el establecimiento de exenciones o subsidios, los recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; mientras su párrafo último subraya que estos recursos deben ser ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos.

De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 —que encomienda en forma exclusiva a los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos—, puede concluirse que la Constitución Federal ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales.

En otras palabras, la Constitución no solamente ha otorgado una serie de competencias a los Municipios, sino ha garantizado también que gocen de los recursos necesarios para ejercer tales atribuciones. Es por ello que, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios, con la mediación administrativa de los Estados, debe entenderse que el artículo 115 constitucional garantiza su recepción puntual y efectiva, puesto que la facultad constitucional para programar y aprobar el Presupuesto de Egresos presupone que deben tener plena certeza sobre los recursos de que disponen. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, pudieran incumplir o retardar tal compromiso, sin mayores consecuencias, estarían privándolos de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones, lo que no encontraría asidero constitucional en el esquema previsto en el citado artículo 115.

No es óbice a lo anterior, que las aportaciones, a diferencia de las participaciones federales, no queden comprendidas en el régimen de libre administración hacendaria municipal, pues ambas son recursos que ingresan a la hacienda municipal. En efecto, el hecho de que la partida presupuestal correspondiente al Ramo 33 y al capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, se refiera a recursos federales respecto de los cuales la Federación pueda imponer obligaciones y condiciones a los Municipios beneficiarios, no implica que las entidades federativas puedan incurrir en omisiones o retrasos, habiéndose determinado las cantidades que aquéllos recibirán cada mes y las fechas exactas en las que los recursos ingresarán a sus arcas.

Habiéndose determinado los recursos que habrán de integrar la hacienda municipal, su efectiva percepción queda constitucionalmente garantizada por el ya citado principio de integridad de los recursos económicos municipales. Incluso, puede afirmarse que realmente no se cumple con la obligación de transferir ciertos recursos a los Municipios hasta que éstos reciben las cantidades que les correspondían en su valor real, es decir, junto con los intereses respectivos cuando se ha producido una retención indebida.

Ahora bien, en principio, debe señalarse que una controversia constitucional promovida ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es procedente –en términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal–, cuando se suscite entre un Estado y uno de sus Municipios sobre la constitucionalidad de sus actos.

En el caso, el Municipio de Moloacán promovió el presente medio de control constitucional en contra del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, por estimar que la omisión en la entrega de diversos recursos de fuente federal

transgrede el principio de integridad de los recursos municipales, consagrado en el artículo 115 de la Constitución Federal.

Como han concluido el Tribunal Pleno y esta Segunda Sala, el tipo de recursos amparados por el citado precepto constitucional son las participaciones y aportaciones federales, así como los recursos transferidos por la Federación a los Municipios a través de los Estados (por ejemplo, el Fondo de Fortalecimiento para Inversión A, el Fondo Regional).

En congruencia con ello, esta Sala considera que la controversia constitucional en contra de la omisión en la entrega de los apoyos que se derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998, no encuadra en el supuesto de procedencia que prevé el artículo 105, fracción I, en relación con el diverso artículo 115, ambos de la Constitución Federal.

En efecto, los recursos que se destinan al fideicomiso referido **no están tutelados por el principio de integridad de los recursos municipales**, dado que no constituyen participaciones o aportaciones federales, ni recursos que deban ser transferidos por la Federación a los Municipios a través de los Estados. Conforme al Decreto Número 255, publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el once de junio de dos mil ocho, el Congreso Estatal autorizó la constitución de dicho fideicomiso, así como la afectación de los ingresos que correspondan a los Municipios fideicomitentes, provenientes de la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos en el Estado, por el que reciben **participaciones estatales**, es decir, los recursos afectados al fideicomiso no provienen de fuente federal.

No obstante lo anterior, aun de considerarse que **tales recursos** provienen de la Federación, tampoco resultaría procedente la presente controversia constitucional respecto de los mismos, puesto que, como se expuso en párrafos precedentes, el principio de integridad de los recursos municipales garantiza que, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios, éstos los reciban de manera puntual y efectiva, **lo que, en el caso, sí sucedió**, ya que no debe perderse de vista que el Municipio actor, previo a destinarlos al fideicomiso en cuestión, **los recibió**; tan es así que, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 115 constitucional –consistente en que el patrimonio que integra la hacienda municipal sea ejercido en forma directa por los Ayuntamientos–, decidió destinarlos al mencionado fideicomiso.

Efectivamente, de lo dispuesto en las cláusulas segunda, quinta y décimo primera del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número

F-998, se advierte que su patrimonio se conformará, principalmente, con aquellos ingresos que el Estado destine respecto del impuesto sobre tenencia o uso vehicular que corresponde tanto al Estado como a los Municipios; además de que estos últimos afectarán al patrimonio del fideicomiso, de manera extraordinaria, un porcentaje que sólo puede equivaler al 1.4297% (uno punto cuatro mil doscientos noventa y siete por ciento) del Fondo General de Participaciones que corresponde al Estado, siempre y cuando cuenten con la autorización del Cabildo.

En tales condiciones, la omisión en la entrega de los productos de la referida inversión que los Municipios afectan al patrimonio del fideicomiso, también denominados "remanentes bursátiles", no puede ser impugnada en esta vía constitucional, pues, aunque se trataba originalmente de un recurso de fuente federal, fue necesario, para tener derecho a tales productos, un acuerdo expreso por parte del Ayuntamiento para participar en ese esquema de inversión; de lo que se concluye que no existió irrupción en el libre ejercicio de recursos federales, ya que fue decisión de cada Municipio afectar un porcentaje de esos recursos al instrumento de inversión. Así pues, no se está ante una indebida retención de participaciones federales por parte del Estado, sino, en todo caso, de una cuestión que atañe al cumplimiento de un acuerdo de voluntades entre el Estado y los Municipios en un instrumento de inversión que, a la postre, permitiría a estos últimos recibir los productos o remanentes de dicho contrato de fideicomiso.

Lo anterior justifica que no existan, en el texto del contrato de fideicomiso, fechas de pago específicas para cada emisión o, incluso, un eventual pago de intereses pactado expresamente, pues la naturaleza de los recursos que obtiene finalmente el Municipio ya no es la de una participación federal, enmarcada dentro de los principios de hacienda pública municipal e integridad de los recursos, tutelados en el inciso b) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, sino del producto o remanente de una operación bursátil, como consecuencia del acuerdo de voluntades entre el Estado, los Municipios participantes y la institución financiera respectiva.

Por las razones expuestas, no es posible analizar en este medio de control constitucional si los remanentes derivados del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998 fueron o no entregados al Municipio actor, o bien, si su entrega se hizo o no de manera oportuna, pues, se insiste, tales remanentes no comparten la naturaleza de los recursos que tutela el citado principio de integridad, es decir, no son participaciones o aportaciones federales, ni recursos federales que hayan sido transferidos de la Federación al Estado y que éste, a su vez, haya omitido entregar de manera

puntual al actor, sino, en todo caso, se trata del posible incumplimiento del contrato de fideicomiso por parte del Poder Ejecutivo Local, al no haber entregado al Municipio fideicomitente los remanentes respectivos; máxime que, en este caso, podría resultar procedente la controversia constitucional prevista en los artículos 64, fracción III, y 65, fracción I, de la Constitución Estatal o algún otro medio de defensa en materia civil o mercantil.

OCTAVO.—De igual manera, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que, respecto de la omisión en la entrega del Fondo Metropolitano, por la cantidad de \$933,645.00 (novecientos treinta y tres mil seiscientos cuarenta y cinco pesos 00/100 moneda nacional), no se encuentra demostrada obligación alguna de pago a favor del Municipio actor por este concepto.

En efecto, el demandante afirma que se previó una asignación de \$1'514,176.00 (un millón quinientos catorce mil ciento setenta y seis pesos 00/100 moneda nacional), pero que únicamente se le han transferido \$580,531.00 (quinientos ochenta mil quinientos treinta y un pesos 00/100 moneda nacional); por lo que se encuentra pendiente de pago la cantidad antes señalada.

Ahora bien, para analizar si el Poder Ejecutivo del Estado estaba obligado a entregar al actor recursos provenientes del referido fondo, es necesario atender a lo dispuesto por el artículo 12 y el anexo 20, en la parte conducente, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016:

"Artículo 12. Los recursos federales que se asignan en este presupuesto de egresos para el Fondo Metropolitano se distribuyen entre las zonas metropolitanas conforme a la asignación que se presenta en el anexo 20 de este decreto y se deberán aplicar, evaluar, rendir cuentas y transparentar en los términos de las disposiciones aplicables.

"Los recursos del Fondo Metropolitano se destinarán prioritariamente a estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, en cualquiera de sus componentes, ya sean nuevos, en proceso, o para completar el financiamiento de aquellos que no hubiesen contado con los recursos necesarios para su ejecución; los cuales demuestren ser viables y sustentables, orientados a promover la adecuada planeación del desarrollo regional, urbano, el transporte público y la movilidad no motorizada y del ordenamiento del territorio para impulsar la competitividad económica, la sustentabilidad y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas, coadyuvar a su viabilidad y a mitigar su vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la diná-

mica demográfica y económica, así como a la consolidación urbana y al aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas.

"Los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento a los que se destinen los recursos federales del Fondo Metropolitano deberán estar relacionados directamente o ser resultado de la planeación del desarrollo regional y urbano, así como de los programas de ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio y los programas ya establecidos para la movilidad no motorizada, por lo que deberán guardar congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018, así como con los programas en materia de desarrollo regional y urbano correspondientes, además de estar alineados con los Planes Estatales y Municipales de Desarrollo Urbano y de los Municipios comprendidos en la respectiva zona metropolitana.

"Las decisiones sobre la asignación y aplicación de los recursos del Fondo Metropolitano las tomarán los Gobiernos de los Estados a través de su Consejo de Desarrollo Metropolitano y deberán sujetarse para su financiamiento a criterios objetivos de evaluación de costo y beneficio, así como de impacto metropolitano, económico, social y ambiental, de acuerdo con las disposiciones del Fondo Metropolitano y las demás aplicables, tomando en cuenta la movilidad no motorizada considerada en estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, en cualquiera de sus componentes, ya sean nuevos o en proceso.

"Para coadyuvar en la asignación, aplicación, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y transparencia de los recursos del Fondo Metropolitano, cada zona metropolitana deberá contar con un Consejo para el Desarrollo Metropolitano o un órgano equivalente que tendrá carácter estatal, donde las entidades federativas determinarán los mecanismos de participación de los Municipios y un fideicomiso de administración e inversión, en los términos que se establezcan en este artículo, en las disposiciones del Fondo Metropolitano y en las demás aplicables.

"El Consejo para el Desarrollo Metropolitano, o su equivalente, estará presidido por el gobernador o gobernadores e integrado por los representantes que señalen las disposiciones del Fondo Metropolitano. En el caso de zonas metropolitanas en territorio de dos o más entidades federativas la presidencia será rotativa y con duración de por lo menos un año, pudiendo acordar el establecimiento de una presidencia conjunta, en cuyo caso no tendrá término de duración.

"Los Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, por conducto de sus representantes, podrán participar en las sesiones del Consejo para el Desarrollo Metropolitano postulando estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, presentando iniciativas y propuestas en el marco del objeto y fines del Fondo Metropolitano, en términos de las disposiciones aplicables al fondo.

"Dicho consejo deberá quedar instalado a más tardar el tercer mes del año de ejercicio, salvo cuando se trate del inicio de un nuevo mandato de Gobierno Estatal, en cuyo caso dispondrá de hasta 30 días naturales contados a partir de la fecha de toma de posesión del cargo.

"El consejo referido en los dos párrafos anteriores o su equivalente, deberá asignar los recursos del Fondo Metropolitano exclusivamente a programas, obras y proyectos basados en un plan de orden metropolitano, acordado por el Consejo para el Desarrollo Metropolitano de la respectiva zona metropolitana, conforme a lo dispuesto en este artículo, y reportar trimestralmente, a través de la entidad federativa correspondiente, el informe del destino y aplicación de los recursos, del avance físico y financiero y de la evaluación de los resultados alcanzados, a la Secretaría y a la Cámara de Diputados, en los términos del artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las demás disposiciones legales aplicables al Fondo Metropolitano.

"Las entidades federativas que conforman cada zona metropolitana deberán publicar trimestralmente en sus páginas de Internet la información actualizada en la que se autoriza la asignación de recursos del Fondo Metropolitano.

"Las Zonas Metropolitanas donde se asignen recursos del Fondo Metropolitano podrán aplicar parte de los recursos a la realización de un Plan de Desarrollo Metropolitano de mediano y largo plazo, así como a planes de movilidad no motorizada, los cuales serán valorados por los Consejos Metropolitanos de acuerdo a los términos que establezcan dichos Consejos, a las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano y en las demás disposiciones aplicables."

#### **"Anexo 20. Ramo 23 Provisiones salariales y económicas (pesos)**

	<b>Monto</b>
<b>Provisiones Salariales</b>	<b>9,492,218,325</b>
Situaciones laborales supervenientes	9,492,218,325

<b>Provisiones Económicas</b>	<b>8,479,995,554</b>
Fondo de Desastres Naturales (Fonden)	8,035,987,256
Fondo de Prevención de Desastres Naturales (Fopreden)	358,718,014
Comisiones y pago a Cecoban	85,290,284
<b>Provisiones Salariales y Económicas</b>	<b>8,843,576,020</b>
<b>Desarrollo Regional</b>	<b>56,329,377,895</b>
Programas Regionales	1,716,324,215
Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público para las Personas con Discapacidad (Anexo 20.1)	600,000,000
Proyectos de Desarrollo Regional	<b>20,071,446,636</b>
Programa para el Rescate del Acapulco Tradicional	100,000,000
Proyectos para el Desarrollo Regional de la Zona He-nequenera del Sureste	200,000,000
Proyectos de Desarrollo Regional (Anexo 20.3)	19,771,446,636
Fondo Regional	<b>7,192,666,338</b>
Chiapas	1,569,051,857
Guerrero	1,420,755,106
Oaxaca	1,340,550,920
Veracruz	500,555,696
Hidalgo	474,412,583
Michoacán	454,987,890
Guanajuato	401,093,111
Puebla	391,251,440
Zacatecas	341,914,365
San Luis Potosí	298,093,370
Fondo Metropolitano	<b>10,400,284,715</b>
Zona Metropolitana de la Ciudad de Aguascalientes	138,098,395
Zona Metropolitana de la Ciudad de Tijuana	119,752,690

Zona Metropolitana de Mexicali	38,796,767
Zona Metropolitana de la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez	89,871,342
Zona Metropolitana de Juárez	53,815,174
Zona Metropolitana de Chihuahua	47,835,710
Zona Metropolitana de Saltillo	119,589,276
Zona Metropolitana de Monclova - Frontera	59,794,638
Zona Metropolitana de Piedras Negras	47,835,710
Zona Metropolitana de Colima - Villa de Álvarez	47,835,710
Zona Metropolitana de Tecomán	28,701,426
Zona Metropolitana de la Ciudad de León	418,562,469
Zona Metropolitana de La Laja - Bajío	10,763,034
Zona Metropolitana de Moroleón - Uriangato	28,701,426
Zona Metropolitana de la Ciudad de Acapulco	109,957,327
Zona Metropolitana de Pachuca	119,330,047
Zona Metropolitana de Tulancingo	35,799,014
Zona Metropolitana de Tula	59,794,638
Zona Metropolitana de la Ciudad de Guadalajara	1,052,624,815
Zona Metropolitana de Ocotlán	34,680,891
Zona Metropolitana de Toluca	418,562,469
Zona Metropolitana de Morelia	41,856,246
Zona Metropolitana de Cuernavaca	53,815,174
Zona Metropolitana de Cuautla	14,350,712
Zona Metropolitana de Tepic	59,665,023
Zona Metropolitana de la Ciudad de Monterrey	906,486,719
Zona Metropolitana de la Ciudad de Oaxaca	77,733,029
Zona Metropolitana de Tehuacán	27,864,300
Zona Metropolitana de la Ciudad de Querétaro	238,660,095
Zona Metropolitana de la Ciudad de Cancún	116,599,545

Zona Metropolitana de San Luis Potosí-Soledad de G. S.	95,606,614
Zona Metropolitana de Río Verde - Cd. Fernández	28,701,425
Zona Metropolitana de la Ciudad de Villahermosa	119,330,047
Zona Metropolitana de Reynosa - Río Bravo	47,835,710
Zona Metropolitana de Matamoros	41,856,247
Zona Metropolitana de Tlaxcala - Apizaco	41,856,247
Zona Metropolitana del Valle de México	4,052,282,679
Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	361,159,617
Zona Metropolitana de la Laguna	623,205,592
Zona Metropolitana de Puerto Vallarta	49,390,370
Zona Metropolitana de La Piedad - Pénjamo	19,134,284
Zona Metropolitana de Veracruz	60,033,817
Zona Metropolitana de Xalapa	23,917,854
Zona Metropolitana de Coatzacoalcos	47,835,710
Zona Metropolitana de Acayucan	22,363,194
Zona Metropolitana de la Ciudad de Mérida	88,376,474
Zona Metropolitana de Zacatecas - Guadalupe	59,665,023
Fondo de Capitalidad	4,000,000,000
Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal (Anexo 20.2)	9,948,655,991
Fondo de Apoyo a Migrantes	300,000,000
Fondo Sur-Sureste	500,000,000
Fondo para Fronteras	1,600,000,000
<b>Otras Provisiones Económicas</b>	<b>36,676,888,349</b>
Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado	335,000,000
Fortalecimiento Financiero	1,481,010,478
Seguridad y Logística	1,169,764,970
Programa de Separación Laboral	2,135,247,741

Subsidios a las Tarifas Eléctricas	30,000,000,000
Operación y Mantenimiento del Programa de Seguridad y Monitoreo en el Estado de México	1,500,000,000
Provisión para la Armonización Contable	55,865,160
<b>Gastos asociados a ingresos petroleros</b>	<b>21,841,200,000</b>
<b>Total</b>	<b>141,663,256,143</b>

Como se advierte, el Fondo Metropolitano se distribuye entre las zonas metropolitanas conforme a la asignación prevista en el anexo 20 del Presupuesto de Egresos federal que, en el caso de Veracruz, son cuatro: Veracruz, Xalapa, Coatzacoalcos y Acayucan.

De acuerdo con la "Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010", publicada por la Secretaría de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, las zonas metropolitanas mencionadas se integran de la siguiente forma:

#### **Cuadro 5.47. Zona metropolitana de Veracruz: Población, tasa de crecimiento y densidad media urbana, 1990-2010**

Clave	Municipio	Población			Tasa de crecimiento medio anual (%)		Superficie <sup>1</sup> (km <sup>2</sup> )	DMU <sup>2</sup> (hab/ha)
		1990	2000	2010	1990-2000	2000-2010		
47.	Zona metropolitana de Veracruz	560 671	687 820	811 671	2.1	1.6	1 641.6	104.6
30011	Alvarado	49 040	49 499	51 955	0.1	0.5	826.9	82.2
30028	Boca del Río	144 549	135 804	138 058	-0.6	0.2	38.1	96.6
30090	Jamapa	9 177	9 969	10 376	0.8	0.4	132.1	33.9
30105	Medellín	29 298	35 171	59 126	1.9	5.2	397.3	65.9
30193	Veracruz	328 607	457 377	552 156	3.4	1.8	247.2	111.6

<sup>1</sup> El dato de Superficie se obtuvo de las Áreas Geoestadísticas Municipales (AGEM), del Marco Geoestadístico Nacional 2010.

<sup>2</sup> Densidad Media Urbana: El dato de superficie para el cálculo de la DMU se obtuvo a partir de las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB) urbanas, de la Cartografía Geoestadística Urbana del Censo de Población y Vivienda 2010.

Nota: Los límites estatales y municipales fueron compilados del marco geoestadístico del INEGI, el cual consiste en la delimitación del territorio nacional en unidades de áreas codificadas, denominadas Áreas Geoestadísticas Estatales (AGEE) y Áreas Geoestadísticas Municipales (AGEM), con el objeto de referenciar la información estadística de censos y encuestas. Los límites se apegan en la medida de lo posible a los límites político-administrativos.

Fuente: Elaborado por el Grupo Interinstitucional con base en los Censos Generales de Población y Vivienda 1990 y 2000, y el Censo de Población y Vivienda 2010.

**Cuadro 5.48. Zona metropolitana de Xalapa: Población, tasa de crecimiento y densidad media urbana, 1990-2010**

Clave	Municipio	Población			Tasa de crecimiento medio anual (%)		Superficie <sup>1</sup> (km <sup>2</sup> )	DMU <sup>2</sup> (hab/ha)
		1990	2000	2010	1990-2000	2000-2010		
48.	Zona metropolitana de Xalapa	431 539	554 990	666 535	2.6	1.8	867.0	96.7
30026	Banderilla	22 110	16 433	21 546	-2.9	2.7	19.8	51.1
30038	Coatepec	61 793	73 536	86 696	1.8	1.6	202.3	65.2
30065	Emiliano Zapata	36 370	44 580	61 718	2.1	3.2	415.8	63.7
30087	Xalapa	288 454	390 590	457 928	3.1	1.6	124.6	106.9
30093	Jilotepec	11 540	13 025	15 313	1.2	1.6	56.3	39.3
30136	Rafael Lucio	4 309	5 342	7 023	2.2	2.7	11.5	37.3
30182	Tlalnelhuayocan	6 963	11 484	16 311	5.2	3.5	36.7	113.3

<sup>1</sup> El dato de Superficie se obtuvo de las Áreas Geoestadísticas Municipales (AGEM), del Marco Geoestadístico Nacional 2010.

<sup>2</sup> Densidad Media Urbana: El dato de superficie para el cálculo de la DMU se obtuvo a partir de las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB) urbanas, de la Cartografía Geoestadística Urbana del Censo de Población y Vivienda 2010.

Nota: Los límites estatales y municipales fueron compilados del marco geoestadístico del INEGI, el cual consiste en la delimitación del territorio nacional en unidades de áreas codificadas, denominadas Áreas Geoestadísticas Estatales (AGEE) y Áreas Geoestadísticas Municipales (AGEM), con el objeto de referenciar la información estadística de censos y encuestas. Los límites se apegan en la medida de lo posible a los límites político-administrativos.

Fuente: Elaborado por el Grupo Interinstitucional con base en los Censos Generales de Población y Vivienda 1990 y 2000, y el Censo de Población y Vivienda 2010.

**Cuadro 5.52. Zona metropolitana de Coatzacoalcos: Población, tasa de crecimiento y densidad media urbana, 1990-2010**

Clave	Municipio	Población			Tasa de crecimiento medio anual (%)		Superficie <sup>1</sup> (km <sup>2</sup> )	DMU <sup>2</sup> (hab/ha)
		1990	2000	2010	1990-2000	2000-2010		
52.	Zona metropolitana de Coatzacoalcos	271 825	307 724	347 257	1.3	1.2	496.9	80.2
30039	Coatzacoalcos	233 115	267 212	305 260	1.4	1.3	311.9	80.3
30082	Ixhuatlán del Sureste	11 987	13 294	14 903	1.0	1.1	156.7	44.8
30206	Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río	26 723	27 218	27 094	0.2	0.0	28.3	93.4

<sup>1</sup> El dato de Superficie se obtuvo de las Áreas Geoestadísticas Municipales (AGEM), del Marco Geoestadístico Nacional 2010.

<sup>2</sup> Densidad Media Urbana: El dato de superficie para el cálculo de la DMU se obtuvo a partir de las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB) urbanas, de la Cartografía Geoestadística Urbana del Censo de Población y Vivienda 2010.

Nota: Los límites estatales y municipales fueron compilados del marco geoestadístico del INEGI, el cual consiste en la delimitación del territorio nacional en unidades de áreas codificadas, denominadas Áreas Geoestadísticas Estatales (AGEE) y Áreas Geoestadísticas Municipales (AGEM), con el objeto de referenciar la información estadística de censos y encuestas. Los límites se apegan en la medida de lo posible a los límites político-administrativos.

Fuente: Elaborado por el Grupo Interinstitucional con base en los Censos Generales de Población y Vivienda 1990 y 2000, y el Censo de Población y Vivienda 2010.

### Cuadro 5.54. Zona metropolitana de Acayucan: Población, tasa de crecimiento y densidad media urbana, 1990-2010

Clave	Municipio	Población			Tasa de crecimiento medio anual (%)		Superficie <sup>1</sup> (km <sup>2</sup> )	DMU <sup>2</sup> (hab/ha)
		1990	2000	2010	1990-2000	2000-2010		
54.	Zona metropolitana de Acayucan	91 323	102 992	112 996	1.2	0.9	830.0	53.1
30003	Acayucan	70 059	78 243	83 817	1.1	0.7	655.7	56.1
30116	Oluta	11 552	13 282	14 784	1.4	1.0	78.0	48.4
30145	Soconusco	9 712	11 467	14 395	1.7	2.2	96.3	40.7

<sup>1</sup> El dato de Superficie se obtuvo de las Áreas Geoestadísticas Municipales (AGEM), del Marco Geoestadístico Nacional 2010.

<sup>2</sup> Densidad Media Urbana: El dato de superficie para el cálculo de la DMU se obtuvo a partir de las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB) urbanas, de la Cartografía Geoestadística Urbana del Censo de Población y Vivienda 2010.

Nota: Los límites estatales y municipales fueron compilados del marco geoestadístico del INEGI, el cual consiste en la delimitación del territorio nacional en unidades de áreas codificadas, denominadas Áreas Geoestadísticas Estatales (AGEE) y Áreas Geoestadísticas Municipales (AGEM), con el objeto de referenciar la información estadística de censos y encuestas. Los límites se apegan en la medida de lo posible a los límites político-administrativos.

Fuente: Elaborado por el Grupo Interinstitucional con base en los Censos Generales de Población y Vivienda 1990 y 2000, y el Censo de Población y Vivienda 2010.

Como puede observarse, ninguna de las zonas metropolitanas del Estado de Veracruz a las que se asignaron recursos provenientes del Fondo Metropolitano en dos mil dieciséis comprende al Municipio de Moloacán.

Aunado a lo anterior, de las constancias de autos, se advierte que el tesoro de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio TES/957/2017, de diecisiete de abril de dos mil diecisiete, dio respuesta a la solicitud del secretario general de Gobierno a que se refiere el oficio SG-DGJ/0250/12/2016, respecto de los recursos correspondientes al fondo en cuestión por el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

Al efecto, resulta conveniente transcribir lo señalado en el citado oficio:

"2) Respecto a los recursos del Fondo Metropolitano, me permito informar que se visualizan en los registros del Sistema Integral de Administración

Financiera del Estado de Veracruz Adeudos del Fondo de ejercicios anteriores, correspondientes a los años 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015, de los cuales no se visualizan registros a favor del Municipio de Moloacán.

"Por lo que hace al ejercicio fiscal 2016, los recursos del Fondo Metropolitano no fueron ministrados por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; lo anterior se hace constar mediante el oficio número DGIP/1096/2016, de fecha 15 de noviembre de 2016."

El diverso oficio a que alude el antes transcrito, contiene una tabla en la que se indica:

<b>Oficio</b>	<b>Auditoría</b>	<b>Documentos enviados y/o aclaración</b>
Enlace DGCG/SSA/383/2016	Fondo Regional (FONREGION) 2016	No se han canalizado recursos para aplicarse en el Capítulo de Inversión Pública 2016
Enlace DGCG/SSA/383/2016	Fondos Metropolitanos (FONMETRO) 2016	No se han canalizado recursos para aplicarse en el Capítulo de Inversión Pública 2016
Enlace DGCG/SSA/383/2016	Contingencias Económicas (CONTINVER) 2016	No se han canalizado recursos para aplicarse en el Capítulo de Inversión Pública 2016

En este orden de ideas, al no acreditarse la existencia de una obligación de pago a favor del Municipio actor por este concepto, debe sobreseerse en la controversia constitucional respecto de la omisión en la entrega del Fondo Metropolitano, por la cantidad de \$933,645.00 (novecientos treinta y tres mil seiscientos cuarenta y cinco pesos 00/100 moneda nacional), con fundamento en el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia.

NOVENO.—Resta examinar la diversa causa de improcedencia planteada por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, establecida en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, y relacionada con la falta

de agotamiento de la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, por estimar que el pago de intereses, al no implicar una violación directa e inmediata a la Constitución Federal, debe reclamarse a través del medio previsto en la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Número 44 de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz.

Debe desestimarse dicha causa de improcedencia, ya que los intereses reclamados por el Municipio actor derivan de la supuesta omisión en la entrega de recursos federales amparados por el artículo 115 de la Constitución Federal, que es materia del fondo del asunto. Además, existen precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que se ha pronunciado sobre la procedencia del pago de los intereses derivados de la falta de pago de tales recursos, como la controversia constitucional 5/2004,<sup>27</sup> de la que derivó 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."

Por otro lado, de la lectura integral de la demanda, se advierte que el actor alega una violación directa a la Constitución Federal, por lo que no debe agotar previamente la vía establecida en las Leyes de Coordinación Fiscal federal y local, para efectos de la procedencia de la controversia constitucional. Al respecto, resulta aplicable la tesis de jurisprudencia P./J. 136/2001,<sup>28</sup> de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES. El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causal de improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya

<sup>27</sup> Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 883».

<sup>28</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 917, registro digital: 188010.

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."

Aunado a lo anterior, la existencia o no, de la omisión impugnada atañe al estudio de fondo del asunto; resultando aplicable la tesis P/J. 92/99,<sup>29</sup> que a continuación se transcribe:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."

Al no advertirse la actualización de causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento distintos a los que se han analizado, procede el estudio del concepto de invalidez que se plantea.

DÉCIMO.—Esta Segunda Sala estima que el concepto de invalidez que hace valer el Municipio actor resulta parcialmente fundado.

Por cuestión de claridad, se analizará de manera separada cada uno de los conceptos reclamados.

**a) Omisión en la entrega oportuna del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, por los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis.**

De las constancias de autos, se advierte que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio TES/957/2017, de diecisiete de abril de dos mil diecisiete, dio respuesta a la solicitud del secretario general de Gobierno a que se refiere el oficio

<sup>29</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266.

SG-DGJ/0250/12/2016, respecto de recursos asignados al Municipio actor, por concepto del referido fondo.

Al efecto, resulta conveniente transcribir lo señalado en el citado oficio:

***"1) 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 encuentran cubiertas en su totalidad, por lo cual se detallan y adjuntan las transferencias correspondientes:***

<b>Concepto</b>	<b>Monto</b>	<b>Fecha de pago</b>
Fondo fortalecimiento Pago No. 1 mes enero	\$735,787.00	29-ene-16
Fondo fortalecimiento Pago No. 2 mes febrero	\$735,787.00	29-feb-16
Fondo fortalecimiento Pago No. 3 mes marzo	\$735,787.00	04-abr-16
Fondo fortalecimiento Pago No. 4 mes abril	\$735,787.00	29-abr-16
Fondo fortalecimiento Pago No. 5 mes mayo	\$735,787.00	31-may-16
Fondo fortalecimiento Pago No. 6 mes junio	\$735,787.00	30-jun-16
Fondo fortalecimiento Pago No. 7 mes julio	\$735,787.00	29-jul-16
Fondo fortalecimiento Pago No. 8 mes agosto	\$735,787.00	31-ago-16
Fondo fortalecimiento Pago No. 9 mes septiembre	\$735,787.00	10-nov-16
Fondo fortalecimiento Pago No. 10 mes octubre	\$735,787.00	10-nov-16
Fondo fortalecimiento Pago No. 11 mes noviembre	\$735,787.00	07-dic-16

Fondo fortalecimiento Pago No. 12 mes diciembre	\$735,786.00	13-dic-16
----------------------------------------------------	--------------	-----------

Del oficio transcrito, se desprende que el Poder Ejecutivo Estatal afirma que el Municipio actor ha recibido –entre otros– los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal por los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis. Para demostrar dicha afirmación, ofreció como prueba los comprobantes de las transferencias electrónicas –los cuales obran a fojas 174 y 175 de autos–.

Cabe destacar que en la tesis de jurisprudencia P/J. 46/2004, el Pleno de esta Suprema Corte determinó que, conforme al principio de integridad de los recursos económicos municipales, su entrega extemporánea genera el pago de intereses:

"RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS, CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES. La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 –que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos–, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de

la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes.<sup>30</sup>

Ahora bien, el viernes veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se publicó en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el "Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, entre los Municipios del Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal de 2016", que contiene el calendario que fija la "fecha límite de radicación a los Municipios" del "FORTAMUNDF":

**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

Tomando en consideración la fecha límite prevista para hacer la transferencia a los Municipios, si la entrega de recursos tuvo lugar el diez de noviembre de dos mil dieciséis, entonces debe concluirse que, por los meses de septiembre y octubre, se llevó a cabo de manera extemporánea, según se aprecia del siguiente cuadro:

<sup>30</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, registro digital: 181288.

Mes	Fecha límite de entrega a los Municipios	Fecha de pago
Septiembre	7 de octubre de 2016	10 de noviembre de 2016
Octubre	4 de noviembre de 2016	10 de noviembre de 2016

Por tanto, el Poder Ejecutivo demandado debe pagar intereses por el periodo que comprende del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios" hasta la fecha en que hizo la entrega de los recursos.

**b) Omisión en la entrega del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.**

De las constancias de autos, se advierte que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio TES/1442/2016, de treinta de diciembre de dos mil dieciséis, respondió a la solicitud del secretario general de Gobierno a que se refiere el oficio SG-DGJ/0250/12/2016, respecto de recursos asignados al Municipio actor, por concepto del referido fondo.

Al efecto, resulta conveniente transcribir lo señalado en el citado oficio:

2. Que las ministraciones efectuadas al Municipio de Moloacán, correspondientes a los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), se detallan a continuación, así como se anexan las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de las mismas:

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal	Monto	Fecha de pago
Pago No. 1 mes enero/2016	\$1'162,381.00	18-feb-16
Pago No. 2 mes febrero/2016	\$1'162,381.00	23-mar-16
Pago No. 3 mes marzo/2016	\$1'162,381.00	29-abr-16
Pago No. 4 mes abril/2016	\$1'162,381.00	31-may-16
Pago No. 5 mes mayo/2016	\$1'162,381.00	30-jun-16

Pago No. 6 mes junio/2016	\$1'162,381.00	01-jul-16
Pago No. 7 mes julio/2016	\$1'162,381.00	31-ago-16

Los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, recepcionados en las cuentas bancarias aperturadas para ese fin, fueron ministrados por la SHCP con fechas 31 de agosto, 30 de septiembre y 30 de octubre del año en curso, respectivamente, como se puede corroborar en los recibos de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la SHCP.

De lo anterior, se advierten en el Sistema Integral de Administración Financiera del Estado de Veracruz registros pendientes de pago correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, que a continuación se detallan: (subrayado propio)

<b>Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal</b>	<b>Fecha de registro</b>	<b>Monto</b>
Pago No. 8 mes agosto/2016	29-ago-16	\$1'162,381.00
Pago No. 9 mes septiembre/2016	26-sep-16	\$1'162,381.00
Pago No. 10 mes octubre/2016	27-oct-16	\$1'162,383.00

De la transcripción anterior, puede advertirse que, tal como lo reconoce expresamente el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, están pendientes de pago, por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, las cantidades de \$1'162,381.00 (un millón ciento sesenta y dos mil trescientos ochenta y un pesos 00/100 moneda nacional), \$1'162,381.00 (un millón ciento sesenta y dos mil trescientos ochenta y un pesos 00/100 moneda nacional), y \$1'162,383.00 (un millón ciento sesenta y dos mil trescientos ochenta y tres pesos 00/100 moneda nacional), por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, respectivamente.

Cabe destacar que, en la tesis de jurisprudencia P/J. 46/2004, antes citada, el Pleno de esta Suprema Corte determinó que, conforme al principio de integridad de los recursos económicos municipales, su entrega extemporánea genera el pago de intereses.

Ahora bien, el viernes veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se publicó en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el "Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal entre los Municipios del Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal 2016", que contiene el calendario que fija la "fecha límite de radicación a los Municipios" del "FISMDF":

**Ramo General 33 Aportaciones Federales  
para Entidades Federativas y Municipios  
Calendario de fechas de pago 2016 del FISMDF:**

MES	FECHA DE RADICACIÓN AL ESTADO	FECHA LÍMITE DE RADICACIÓN A LOS MUNICIPIOS
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo
Marzo	31	7 de abril
Abril	29	6 de mayo
Mayo	31	7 de junio
Junio	30	7 de julio
Julio	29	5 de agosto
Agosto	31	7 de septiembre
Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre

Por tanto, además de los montos pendientes de pago a los que se hizo referencia con anterioridad, el Poder Ejecutivo demandado debe pagar intereses por el periodo que comprende del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios" hasta la fecha en que haga entrega de tales recursos.

DÉCIMO PRIMERO.—De conformidad con lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,<sup>31</sup> esta Sala determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

<sup>31</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y los efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos encargados de cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las acciones que se señalen.

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en un plazo no mayor a noventa días, contados a partir del día siguiente al en que sea notificado de esta resolución, deberá pagar al Municipio actor:

a) Por concepto de Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, por los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis, los intereses por el periodo que comprende del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios" hasta la fecha en que hizo entrega de los recursos.

b) Por concepto de Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, las cantidades de \$1'162,381.00 (un millón ciento sesenta y dos mil trescientos ochenta y un pesos 00/100 moneda nacional), \$1'162,381.00 (un millón ciento sesenta y dos mil trescientos ochenta y un pesos 00/100 moneda nacional), y \$1'162,383.00 (un millón ciento sesenta y dos mil trescientos ochenta y tres pesos 00/100 moneda nacional), por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, respectivamente; así como los intereses por el periodo que comprende del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios" hasta la fecha en que haga entrega de los recursos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de los actos precisados en los considerandos sexto, séptimo y octavo de este fallo.

SEGUNDO.—Con la salvedad anterior, es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en un plazo no mayor a noventa días, contados a partir del día siguiente al en que sea notificado de esta resolución, deberá actuar en términos del último considerando de la ejecutoria.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. (ponente). El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas. La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto con salvedades.

**I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE BANDERILLA 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 BANDERILLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE TRATE DE OMISSIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA CON DÍA MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.**

**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 BANDERILLA 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. SUS DIFERENCIAS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE BANDERILLA 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 CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ADMITE EXPRESAMENTE EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO (OMISIÓN DE PAGO DE RE-**

**CURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL, POR LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE BANDERILLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**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 DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL, POR LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE BANDERILLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IX. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL, POR LOS MESES DE SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE BANDERILLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**X. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO METROPOLITANO, POR EL AÑO DOS MIL QUINCE, AL MUNICIPIO DE BANDERILLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE ENTREGA 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 BANDERILLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 203/2016. MUNICIPIO DE BANDERILLA, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 26 DE SEPTIEMBRE DE 2018. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EMITIÓ SU VOTO CON RESERVAS. LA MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS EMITIÓ SU VOTO CON SALVEDADES. AUSENTE EDUARDO MEDINA MORA I. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: JORGE JANNU LIZÁRRAGA DELGADO.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintiséis de septiembre de dos mil dieciocho.

VISTOS Y  
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Demanda.** Por escrito recibido el **treinta de noviembre de dos mil dieciséis**, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **\*\*\*\*\***, en su carácter de síndico y en representación del **Municipio de Banderilla, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**, promovió juicio de controversia constitucional, con la finalidad de demandar la invalidez de los actos que a continuación se precisan y emitidos por las autoridades siguientes:

**Autoridades demandadas:**

- Gobernador constitucional del Estado de Veracruz;
- Secretario de Finanzas y Planeación del Estado;
- Director general de Contabilidad Gubernamental de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado;

- Director de Cuenta Pública de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado;
- Tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado;
- Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado.

### **Actos impugnados:**

"1) De las autoridades señaladas se demanda la invalidez de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que se hayan emitido para la realización de la indebida retención de las participaciones federales que le corresponden al Municipio de Banderilla, Veracruz, por los siguientes conceptos:

"Recursos del ramo 33, en lo particular a:

"1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISMDF \$\*\*\*\*\* .

"2. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F., FORTAMUNDF \$\*\*\*\*\* .

"...

"Recursos correspondientes al Fondo Metropolitano de Xalapa, en lo particular:

"1. La cantidad de \$\*\*\*\*\* para la ejecución de la construcción del canal pluvial marginal a la vía de FF.CC. del tramo 0+400.00 al 0+142.92, en Banderilla Veracruz.

"...

"Haciendo un total de los rubros mencionados de \$\*\*\*\*\* 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 los siguientes conceptos:

Recursos del Ramo General 33, y en lo particular a:

"...

"3) Se reclama la omisión de las autoridades aquí señaladas como demandadas, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales a su cargo, así como a lo dispuesto en el numeral sexto, párrafo segundo de la Ley de Coordinación Fiscal, toda vez que han sido omisas en entregar las participaciones federales por los siguientes conceptos:

Recursos del Ramo General 33, y en lo particular a:

"...

"4) Se declare en la sentencia que se pronuncie en la controversia constitucional que ahora inicio, la obligación de las autoridades demandadas de restituir y entregar las cantidades que inconstitucionalmente han detenido a las participaciones que corresponden al Municipio que represento provenientes de Recursos del Ramo General 33, y en lo particular a:

"...

"Así como también se les condene al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones, por el retraso injustificado en entregarlas a mi representada."

SEGUNDO.—**Antecedentes.** De las constancias de autos se obtienen los antecedentes siguientes:

"... En el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal 2016, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de Noviembre de 2015, en su artículo 7 y en sus anexos prevé recursos del Ramo General 33, para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el Estado de Veracruz (FISMDF) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales (FORTAMUNDF), regidos normativamente por el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

"El objeto general del FISMDF es destinado para el financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a la población en pobreza extrema, conforme a lo previsto en la Ley General de

Desarrollo Social y en la zonas de atención prioritaria, en los siguientes rubros: agua potable, drenaje, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social emitidos por la SE-DESOL y publicados en el Diario Oficial de la Federación el 14 de Febrero de 2014. Acciones que actualmente se encuentran detenidas con motivo de que se encuentran retenidas injustificadamente el recurso por este concepto, vulnerando con ello los servicios públicos y derechos humanos, de la población de Banderilla, Veracruz.

"El objeto del FORTAMUNDF, es para satisfacer el cumplimiento de las obligaciones, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de aguas residuales, mantenimiento de infraestructura y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

"Con la finalidad de administrar el ejercicio, control y aplicación de los recursos que hoy se reclaman, el día 18 de diciembre de 2015, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del Diario Oficial de la Federación publicó 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.

"En consecuencia al Acuerdo anterior y para llevar el ejercicio y control de la ministración de los Recursos Federales, el Gobierno del Estado de Veracruz, publicó el día 29 de enero de 2016, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, dos acuerdos 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 (FISMDF). Asimismo, se determina la fórmula para distribuir los Recursos y su calendarización, acordando lo siguiente:

"...

"Ahora bien, respecto del Fondo Metropolitano, éste fue creado por el Ejecutivo Federal en el año 2006 y los recursos asignados por este concepto, se destinan a financiar estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, las cuales están orien-

tadas a promover la adecuada planeación del desarrollo regional, urbano y del ordenamiento del territorio con el objeto de impulsar la competitividad económica, la sustentabilidad y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas del país y en este caso la zona metropolitana de Xalapa; en el anexo 20 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 03 de Diciembre de 2014, se autorizó al Fondo Metropolitano de Xalapa, la cantidad de \$\*\*\*\*\*, a favor de los Municipios de Banderilla, Jilotepec, Rafael Lucio y Tlalnelhuayocan, de la cual le corresponde al Ayuntamiento de Banderilla la cantidad de \$\*\*\*\*\*, para la ejecución de la construcción del canal pluvial marginal a la vía de FF.CC. del tramo 0+400.00 al 0+142.92, en Banderilla Veracruz.

"En virtud de lo anterior, los Municipios suscribieron de manera individual los convenios respectivos con el Gobierno del Estado de Veracruz, a través del Secretario de Finanzas y Planeación, Lic. Antonio Gómez Pelegrin, asistido por el Ing. Arturo Jaramillo Díaz de León, subsecretario de Planeación, en los términos siguientes: Municipio de Banderilla. Suscribió convenio el día 15 de febrero de 2016, a través del profesor Ricardo Hernández Solano, en su carácter de síndico en funciones del presidente municipal y de acuerdo a lo establecido en la cláusula Segunda del Convenio de Coordinación, los recursos federales transferidos al 'MUNICIPIO' Banderilla, Veracruz, la cantidad de \$\*\*\*\*\*, para dar cumplimiento al acuerdo \*\*\*\*\* de fecha 16 de junio de 2015, donde se aprueba el Programa y la viabilidad de las obras 2015 de la Zona Metropolitana Xalapa.

"Resulta que después de realizar varias gestiones de forma extrajudicial, ante la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, con la finalidad de que se determinara la negativa por parte del responsable, ésta se ha negado a cumplir con su obligación sin que hasta esta fecha se nos haya dado alguna respuesta legal y justificada, del retraso y negativa a depositar las cantidades que se le adeudan a este H. Ayuntamiento de Banderilla, Veracruz; así las cosas, se puntualiza para los efectos legales conducentes, que sin ninguna causa y/o justificación le han retenido de manera ilegal, los fondos federales autónomos.

"Asimismo, se ha requerido el pago de los recursos mediante: Oficio \*\*\*\*\* de fecha 26 de noviembre de 2015, firmado por el Ing. Esteban de Jesús Acosta Lagunes, presidente municipal de Banderilla, recibido en la Secretaría de Finanzas y Planeación el día 1 de diciembre de 2015, en donde se solicita se aclare el estatus del recurso proveniente del Fondo Metropolitano de Xalapa; oficio de fecha 7 de octubre de 2016, firmado por el presidente

municipal Ing. Esteban de Jesús Acosta Lagunes, dirigido al secretario de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, meses (sic) el Ayuntamiento que represento ha hecho llamados y requerimientos entregados recibos a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Veracruz, con el propósito de que pagaran las cantidades correspondientes al rubro de participaciones federales, en específico la correspondiente a:

"Recursos del Ramo General 33 y en lo particular a:

"1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISMDF \$\*\*\*\*\*.

"2. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F., FORTAMUNDF \$\*\*\*\*\*.

Recursos correspondientes al Fondo Metropolitano de Xalapa, en lo particular:

"1. La cantidad de \$\*\*\*\*\* para la ejecución de la construcción del canal pluvial marginal a la vía de FF.CC. del tramo 0+400.00 al 0+142.92, en Banderilla Veracruz.

"Haciendo un total de los rubros mencionados de \$\*\*\*\*\*, mismos que hace meses ya fueron entregados al Estado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"Al día de hoy, manifiesto que no se nos ha dado respuesta alguna con relación a los oficios entregados, que explique de manera fundada y motivada la causa de retención indebida de nuestros recursos federales a los cuales este Ayuntamiento tiene derecho por mandato legítimo y durante estos meses hemos acudido en múltiples ocasiones de manera personal a la Secretaría de Finanzas a requerir el recurso atendiéndonos diversos servidores, entre ellos, el tesorero de la Secretaría de Finanzas, Lic. Arnulfo Octavio García Fregoso, sin que nos den una respuesta fundada y motivada que explique el motivo de la retención.

"Señores Ministros, desde hace meses se ha repetido la omisión en la entrega de los recursos federales que le corresponden al Ayuntamiento que represento, todo esto por parte de los ahora demandados, situación que está poniendo en riesgo el desarrollo social y económico del Municipio aquí actor.

"El artículo sexto, segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal dispone que la Federación entregará las participaciones federales de los Mu-

nicipios por conducto de los Estados y que dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; siendo que en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

"En el caso que nos agravia y es materia de esta controversia constitucional, los fondos federales son:

"Recursos del Ramo General 33 y en lo particular a:

"1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISMDF \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* pesos 00/100 M.N.).

"2. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F., FORTAMUNDF \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* pesos 00/100 M.N.).

Recursos correspondientes al Fondo Metropolitano de Xalapa, en lo particular:

"1. La cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* pesos con ochenta centavos M.N.) para la ejecución de la construcción de canal pluvial marginal a la vía FF.CC. del tramo 0+400.00 al 0+142.92, en Banderilla Veracruz.

"Haciendo un total de los rubros mencionados de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* pesos 00/100 M.N.) los cuales fueron asignados para el Municipio que represento por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y desde hace meses entregó estos recursos al Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, a través de su Secretaría de Finanzas, siendo que no obstante ello, al día de hoy han sido omisos en entregar los mismos.

"Esta omisión de entregar por parte de las aquí demandadas los fondos federales que corresponden al Municipio aquí actor, está poniendo en serio riesgo y peligro el derecho humano al desarrollo social a que tienen derecho los habitantes de Banderilla, Veracruz, asimismo, la ilegal retención que se hace a los fondos federales que le corresponden al aquí actor, está vulnerando el principio de autonomía del Municipio impidiendo, el normal funcionamiento de la hacienda municipal, corriéndose el riesgo de tener que dejar de pagar

entre otros, los rubros de alumbrado público, energía eléctrica por consumo de agua potable, nominas a los trabajadores municipales, de seguridad preventiva, obra pública, servicios públicos, salud, educación y en este momento se encuentran paralizadas las obras públicas municipales, no teniendo otro medio ordinario de defensa en contra de los actos señalados, es por tal que se procede en esta vía."

TERCERO.—**Conceptos de invalidez y preceptos constitucionales considerados como violados.** A continuación, se sintetizan los conceptos de invalidez expresados por la parte actora:

- El demandado al **omitir la entrega de los recursos federales**, vulnera la autonomía financiera de los Municipios, prevista en el artículo 115 de la Constitución Federal, así como lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal.
- La vulneración a la autonomía radica en que conforme al citado precepto constitucional, se deben respetar la integridad y ejercicio directo de los recursos municipales de fuente federal, lo cual no ha ocurrido.
- El ejercicio directo se vulnera desde la fecha en que se omitió cubrir, total y oportunamente los recursos financieros correspondientes al Municipio actor, transgrediendo con ello el principio de integridad de los recursos municipales.
- Con la retención ilegal de los fondos federales correspondientes al FISMDF, FORTAMUNDF y Fondo Metropolitano, se está violando el principio de libre administración de la hacienda pública, al no permitir al Municipio su autosuficiencia económica.
- La entrega extemporánea de los recursos genera intereses de acuerdo con la jurisprudencia P/J. 46/2004, de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES."
- En atención a lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la intervención del Estado de Veracruz y de las autoridades demandadas, respecto de los fondos de participaciones que por Ley corresponden a los Municipios, es de simple mediación administrativa; en el caso de los fondos de aportaciones, su papel es de mediación, de control y de supervisión en su manejo, pero no de disposición, suspensión o retención.

Al efecto, el Municipio actor señaló que se transgreden en su perjuicio los artículos 14, 16, 40, 41, 49, 115, 116, 122 y 124, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO.—**Radicación y admisión a trámite de la controversia constitucional.** Por acuerdo de **uno de diciembre de dos mil dieciséis**,<sup>1</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 203/2016 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Alberto Pérez Dayán.

Mediante acuerdo de **esa misma fecha**, el Ministro instructor tuvo por **admitida**<sup>2</sup> la demanda respectiva y ordenó emplazar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz. Asimismo, se dio vista a la Procuraduría General de la República.

QUINTO.—**Contestación a la demanda.** Mediante escrito depositado en la Oficina de Correos Certificada de la localidad el siete de febrero de dos mil diecisiete, y recibido el **veinte de febrero siguiente**<sup>3</sup> en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, **Miguel Ángel Yunes Linares, Gobernador del Estado de Veracruz**, contestó la demanda de controversia constitucional.

Al respecto, en la contestación se invocaron diversas causas de improcedencia y se adujo que los actos impugnados no eran hechos propios, porque la administración estatal inició el uno de diciembre de dos mil dieciséis.

SEXTO.—**Opinión de la Procuraduría General de la República.** El citado órgano se abstuvo de formular pedimento ni expresó manifestación alguna.

SÉPTIMO.—**Audiencia** Concluido el trámite respectivo, el **dieciocho de abril de dos mil diecisiete**,<sup>4</sup> se realizó 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.

<sup>1</sup> Fojas 55 y 56 del expediente de la controversia constitucional 203/2016.

<sup>2</sup> *Ibíd.*, fojas 57 a 59.

<sup>3</sup> *Ibíd.*, fojas 66 a 73.

<sup>4</sup> *Ibíd.*, foja 102 y vuelta.

En la audiencia, de conformidad con el artículo 34 de la citada ley reglamentaria, se hizo la relación de las constancias de autos, se admitieron las pruebas documentales ofrecidas por las partes y se puso el expediente en estado de resolución.

**OCTAVO.—Radicación a la Sala.** En atención al dictamen formulado por el Ministro ponente al presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se acordó remitir el expediente a la Segunda Sala de este Alto Tribunal, para su radicación y resolución.

#### CONSIDERANDO:

**PRIMERO.—Competencia.** Esta Segunda 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;<sup>5</sup> 1 de la ley reglamentaria de la materia;<sup>6</sup> 10, fracción I,<sup>7</sup> y 11, fracción V,<sup>8</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I<sup>9</sup> y tercero,<sup>10</sup> del Acuerdo General Número 5/2013,

<sup>5</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:

"...

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

<sup>6</sup> **Artículo 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

<sup>7</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

<sup>8</sup> **Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

<sup>9</sup> **SEGUNDO.**—El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y **aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general**, así como los recursos interpuestos en éstas en

del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, del trece de mayo de dos mil trece, por tratarse de un conflicto entre el Municipio de Banderilla y el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el entendido de que se trata de una impugnación que no versa sobre normas generales, por lo que resulta innecesaria la mayoría calificada de los señores Ministros para su resolución.

SEGUNDO.—**Legitimación activa.** Se procede a realizar el estudio de la legitimación de quien promueve la controversia constitucional, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

El artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal faculta a los Municipios de una entidad federativa para promover controversias en las cuales se cuestione la constitucionalidad de sus actos o de sus disposiciones de carácter general.

Asimismo, conforme a los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>11</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 y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En el caso, del escrito de la demanda de controversia constitucional se advierte que quien promueve la controversia constitucional es el **síndico del Ayuntamiento de Banderilla, Veracruz**, representante legal de ese Municipio, carácter que acredita con la copia certificada de la constancia de mayoría y validez que le fue otorgada por el **Consejo Municipal Electoral de Banderilla, Veracruz de Ignacio de la Llave**, dependiente del Instituto Estatal Electoral, el **nueve de julio de dos mil trece**.<sup>12</sup>

---

los que sea necesaria su intervención. Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente."

<sup>10</sup> "TERCERO. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

<sup>11</sup> "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. ..."

<sup>12</sup> Foja 34 del expediente en que se actúa.

De acuerdo con el artículo 37, fracción I,<sup>13</sup> de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, corresponde al síndico la representación jurídica del Municipio; por lo que procede reconocer su legitimación para promover el presente medio de control.

Así también, la del propio Municipio actor para instar la vía, al ser uno de los entes mencionados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

TERCERO.—**Legitimación pasiva.** A continuación, se analizará la legitimación de la parte demandada, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

De esta manera, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, es la autoridad a la que se le atribuyen las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones para omitir la entrega de los recursos federales, así como la omisión en su entrega y el pago de los intereses respectivos.

Ahora bien, **Miguel Ángel Yunes Linares** dio contestación a la demanda en representación del **Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz**, personalidad que acredita con la copia certificada de la Constancia de Mayoría de **doce de junio de dos mil dieciséis**, expedida a su favor por los integrantes del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado, en la cual se le declara como Gobernador Electo de la entidad referida.<sup>14</sup>

En ese sentido, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su artículo 42, dispone:

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

<sup>13</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."

<sup>14</sup> Foja 75 del expediente en que se actúa.

En consecuencia, Miguel Ángel Yunes Linares tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz en la presente controversia.

CUARTO.—**Precisión de actos.** Antes de entrar al análisis de la oportunidad de la demanda, es preciso determinar cuál es el acto o los actos concreta y específicamente reclamados por el Ayuntamiento actor.

A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con los artículos 39, 40 y 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, resulta procedente hacer las siguientes precisiones que derivan de la lectura integral y sistemática de las constancias de autos, particularmente de la demanda, de la contestación y de las documentales exhibidas como pruebas.

En el apartado denominado como "actos reclamados", señaló:

"1) De las autoridades señaladas se demanda la invalidez de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que se hayan emitido para la realización de la indebida retención de las participaciones federales que le corresponden al Municipio de Banderilla, Veracruz, por los siguientes conceptos:

"Recursos del Ramo 33, en lo particular a:

"1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISMDF \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* pesos 00/100 M.N.)

"2. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F., FORTAMUNDF \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* pesos 00/100 M.N.)

"Recursos Correspondientes al Fondo Metropolitano de Xalapa, en lo particular:

"1. La cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* pesos con ochenta centavos (sic) M.N.) para la ejecución de la construcción del canal pluvial marginal a la vía de FF.CC. del tramo 0+400.00 al 0+142.92, en Banderilla Veracruz.

"Haciendo un total de los rubros mencionados de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* pesos (sic) 00/100 M.N.) 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 cabo los descuentos y retención indebidos de las participaciones federales que le corresponden al Municipio que represento por los siguientes conceptos:

Recursos del Ramo General 33, y en lo particular a:

"3) Se reclama la omisión de las autoridades aquí señaladas como demandadas, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales a su cargo, así como a lo dispuesto en el numeral sexto, párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal, toda vez que han sido omisas en entregar las participaciones federales por los siguientes conceptos:

Recursos del Ramo General 33, y en lo particular a:

"4) Se declare en la sentencia que se pronuncie en la controversia constitucional que ahora inicio, la obligación de las autoridades demandadas de restituir y entregar las cantidades que inconstitucionalmente han detenido a las participaciones que corresponden al Municipio que represento provenientes de:

"Recursos del Ramo General 33, y en lo particular a:

"Así como también se les condene al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones, por el retraso injustificado en entregarlas a mi representada."

Aun cuando en su demanda el Municipio actor hace referencia a la indebida retención de descuentos y omisiones en la entrega, no precisa que ya se le hubieran ministrado los recursos, mucho menos señala alguna fecha en que se hubiera hecho tal entrega en forma posterior a lo previsto en las disposiciones aplicables; por el contrario, manifiesta que los fondos federales fueron transferidos desde hace meses al Estado de Veracruz, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; sin embargo, a la fecha de presentación de la demanda, subsiste la omisión de entregar tales recursos.

De lo anterior, se advierte que el actor en realidad controvierte la omisión en la entrega de los recursos federales que refiere, pues sus manifestaciones ponen en evidencia que afirma no tener conocimiento de que se hubiera hecho, hasta la fecha de presentación de su demanda, la entrega respectiva.

En ese orden de ideas, se concluye que el Municipio actor efectivamente impugna:

1. Las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones para omitir la entrega de recursos federales.

2. La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FISMDF–, por la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* pesos 00/100 moneda nacional).

Cantidad que corresponde a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, cada uno por la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* pesos 00/100 moneda nacional), la cual resulta de dividir el monto total de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* pesos 00/100 moneda nacional),<sup>15</sup> que le correspondió al Municipio actor por el ejercicio dos mil dieciséis, entre diez meses, aunado a lo que se advierte de las pruebas aportadas por el Municipio actor<sup>16</sup> y teniendo en cuenta a la fecha en la que se presentó la demanda, el treinta de noviembre de dos mil dieciséis.

3. La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FORTAMUNDF–, por la cantidad de \$\*\*\*\*\*.

Monto que corresponde a los meses de septiembre y octubre, cada uno por la cantidad de \$\*\*\*\*\*, cuya suma dan la cantidad referida,<sup>17</sup> que le correspondió al Municipio actor por el ejercicio dos mil dieciséis, entre doce meses, aunado a lo que se advierte de las pruebas aportadas por el Municipio actor<sup>18</sup> y teniendo en cuenta a la fecha en la que se presentó la demanda, el treinta de noviembre de dos mil dieciséis.

4. La omisión de pago de los recursos programados para la obra "Construcción de Canal Pluvial Marginal a la vía de FF. CC. del tramo KM 0+400.00 al

<sup>15</sup> Según se advierte del Acuerdo por el que se da a conocer la Distribución de los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) entre los Municipios para el Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal de 2016.

<sup>16</sup> Fojas 53 y 54 del expediente 203/2016.

<sup>17</sup> Según se advierte del Acuerdo por el que se da a conocer la Distribución de los Recursos del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FORTAMUNDF–, entre los Municipios para el Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal de 2016.

<sup>18</sup> Fojas 53 y 54 del expediente 203/2016.

0+142.92, en Banderilla, Veracruz Ignacio de la Llave", por concepto del Fondo Metropolitano de Xalapa (FONMETROX), por la cantidad de \$\*\*\*\*\*.

#### 5. El pago de intereses.

En consecuencia, los actos impugnados que se precisan en este apartado serán los que se estudiarán a la luz de los preceptos constitucionales aplicables al caso, en atención a la jurisprudencia P./J. 98/2009,<sup>19</sup> emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA.—El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudirse a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto."

Pese a lo anterior, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que no existen los actos identificados como órdenes,

<sup>19</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro digital: 166985.

instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones para omitir la entrega de recursos federales.

Lo anterior, en virtud de que el ejecutivo demandado negó la existencia de tales actos –de carácter positivo– sin que de autos se advierta elemento de convicción alguno que desvirtúe tal negativa, por lo que se concluye que en relación con dichos actos, procede sobreseer en la presente controversia, con fundamento en la fracción III del artículo 20 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—**Naturaleza de los actos impugnados.** En virtud de los actos precisados en el considerando anterior, cabe destacar que respecto de las controversias constitucionales en las que se impugnan actos de naturaleza negativa –es decir, los que implican un no hacer– el Pleno de este Alto Tribunal ha establecido diversas directrices para proceder a su estudio:

**a) Posibilidad de impugnar en controversia constitucional actos de naturaleza positiva y negativa.**

Al resolver la controversia constitucional 3/97,<sup>20</sup> se destacó que de conformidad con los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 10 y 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del propio precepto constitucional, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y 10 de su Ley Reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que al referirse dichos numerales, en forma genérica, a "actos", debe entenderse que éstos pueden ser, atendiendo a su naturaleza, tanto positivos –implican un hacer– como negativos –implican un no hacer u omisión–.

Lo anterior se reflejó en la jurisprudencia P./J. 82/99, cuyos rubro y texto se transcriben a continuación:

---

<sup>20</sup> En sesión de dieciocho de mayo de mil novecientos noventa y nueve, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Góngora Pimentel.

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE IMPUGNAR EN ESTA VÍA LAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS A QUE SE REFIERE LA LEY REGLAMENTARIA RESPECTIVA, SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS POSITIVOS, NEGATIVOS Y OMISSIONES.—De la lectura de los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 y 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del citado precepto constitucional, se advierte que corresponde conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y en el artículo 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que al referirse dichos dispositivos en forma genérica a 'actos', debe entenderse que éstos pueden ser positivos, negativos y omisiones."<sup>21</sup>

#### **b) Verificación de la existencia de la obligación de hacer.**

Asimismo, se estableció que en el caso de la impugnación de actos de naturaleza negativa, dado que se combate una omisión total o absoluta en el cumplimiento de un hacer, primero debe verificarse que existe la obligación, por parte de la demandada, de llevar a cabo lo que la actora asevera que no se realizó—verbigracia, la entrega de las participaciones federales que corresponden a un Municipio—.

#### **c) Regla general de plazo para impugnación de actos de naturaleza negativa.**

En este punto, debe precisarse que en la ejecutoria que resolvió la diversa controversia constitucional 10/2001,<sup>22</sup> se determinó que los actos de naturaleza negativa tienen el carácter de continuos, pues al implicar un no hacer por parte de la autoridad, generan una situación permanente que no se subsana mientras no se realice la obligación de hacer, la cual se reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva.

De lo cual se concluyó que, como regla general, dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para su impugnación, también se actualiza

<sup>21</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página 568, registro digital: 193445.

<sup>22</sup> En sesión de veintidós de abril de dos mil tres, por unanimidad de diez votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Azuela Güitrón.

día a día, permitiendo entonces que la demanda pueda presentarse en cualquier momento, mientras que tal omisión persista.

La regla general de mérito se ve reflejada en la jurisprudencia P./J. 43/2003, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.—El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista."<sup>23</sup>

Cabe destacar que, para que se actualice la aplicación de la regla general de referencia, se requiere de la existencia de una falta absoluta de actuación de la demandada y no del sólo incumplimiento parcial o de la mera infracción de alguna disposición legal, por ejemplo, la emisión de un oficio – acto positivo– que no cumpla con todos los requisitos previstos en las disposiciones conducentes.

Es aplicable la jurisprudencia P./J. 66/2009, cuyos rubro y texto se transcriben:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA 'OMISIÓN' IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', sostuvo que cuando en una controversia constitucional se reclamen omisiones, el plazo para promover la demanda es indefinido en tanto prevalezca la inactividad cuestionada. Sin embargo,

---

<sup>23</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, registro digital: 183581.

para que dicha norma de excepción creada por la jurisprudencia cobre aplicación, es menester que precisamente esa inactividad sea el motivo de la impugnación, de tal forma que la pretensión del actor sea que se llene un vacío legal o se materialice una obligación derivada de la ley, de manera que la sentencia que en su momento se dicte declare que la omisión de la demandada es contraria a las normas jurídicas aplicables, ante la evidencia de que no actuó como debía hacerlo; en la inteligencia de que no basta el incumplimiento de una norma general para que se actualice una omisión impugnabile en esos términos, pues para ello es necesario que con ese proceder se produzca un vacío legal o bien la falta absoluta de actuación de la autoridad, ya que de otra forma cualquier infracción a la ley implicaría la omisión y, por tanto, dejar de hacer debidamente lo ordenado bastaría para que el actor pudiera reclamarla sin sujetarse a un plazo, lo cual no puede ser aceptable, por lo que en este supuesto deben regir las reglas previstas en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional."<sup>24</sup>

Otro ejemplo de un caso que no constituye una omisión o acto negativo, sino el mero incumplimiento de una disposición legal relacionado con un acto que tiene el carácter de positivo, lo es la falta de entrega del accesorio correspondiente –intereses– cuando se ministran en forma extemporánea participaciones federales a los Municipios de una entidad federativa.

Efectivamente, en la controversia 20/2005,<sup>25</sup> el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que entre los actos impugnados se encontraba "*la omisión del pago de los intereses que supuestamente se generaron con motivo del retraso de la entrega de las participaciones federales*"; sin embargo, se advirtió que aun cuando el actor señalaba que se trataba de un acto negativo, en realidad, se estaba en presencia de un acto en concreto, consistente en: "*las entregas retrasadas, por parte de los demandados, de las participaciones federales que le corresponden al Municipio ... , esto es, desde el mes de enero del año dos mil hasta la fecha de presentación de la demanda (siete de marzo de dos mil cinco).*"

<sup>24</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1502, registro digital: 166988.

<sup>25</sup> Resuelta en sesión de dieciocho de octubre de dos mil siete, por mayoría de ocho votos –respecto del resolutivo primero, que sobreeseyó en relación con la petición de pago de intereses con motivo de entregas de participaciones federales que no se impugnaron en el plazo de treinta días siguientes a aquél en que se realizaron– de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossio Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Silva Meza y Azuela Güitrón, la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas votó en contra.

Se arribó a esa conclusión, en virtud de que, en términos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, tratándose de actos concretos –actos de naturaleza positiva, esto es, que implican un hacer– la demanda debe ser presentada dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se haya tenido conocimiento del acto o actos reclamados o su ejecución.

Mientras que en el escrito de demanda se señalaron las fechas en que se realizaron las ministraciones correspondientes –monto principal– las cuales generaron el derecho al pago de intereses –monto accesorio– con motivo de su entrega extemporánea.

Por tanto, a partir de esa manifestación, expresa de conocimiento, que realizó el actor, se sobreseyó en relación con la petición de pago de intereses derivado de entregas de participaciones federales que no se impugnaron en el plazo de treinta días siguientes a aquel en que éstas se realizaron.

De lo anterior, se advierte que, en caso de que se impugnen actos de naturaleza negativa, para que proceda el sobreseimiento por inexistencia, es necesario que sí se haya cumplido con la obligación respectiva y, además, que se encuentre demostrado en autos que el actor tuvo conocimiento de ello.

En consecuencia, sólo si el demandado demuestra que llevó a cabo el acto cuya omisión se le imputa y que tal circunstancia fue del conocimiento del actor antes de la presentación de la demanda de controversia constitucional, entonces resultará inexistente el acto negativo impugnado y procederá sobreseer en el juicio por ese motivo.

De lo anterior, puede concluirse válidamente que en caso de que se solicite el pago de intereses con motivo de una entrega atrasada de participaciones federales, el plazo de treinta días para presentar la demanda de controversia constitucional, empieza a correr con motivo del conocimiento que tenga el Municipio respectivo de la fecha en que se llevó a cabo dicha entrega.

Por ende, la falta de pago de intereses, en el caso descrito, no puede estimarse como una mera omisión o acto de naturaleza negativa, respecto del cual pueda presentarse en cualquier momento la demanda de controversia constitucional, pues no se trata de una abstención absoluta, dado que se encuentra íntimamente relacionado con un acto positivo consistente en la entrega de la participación federal, es decir, se trata de un accesorio vinculado con el pago del principal.

Apoya las consideraciones precedentes –por identidad de razón– la jurisprudencia P./J. 113/2010, de rubro y texto que se transcriben a la letra:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVER LA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTIÓ OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE.—Si bien es cierto que como lo estableció el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial P./J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', cuando se trate de omisiones, la oportunidad para impugnarlas a través de la controversia constitucional se actualiza día a día, mientras aquéllas subsistan, también lo es que tal criterio no es aplicable cuando se impugnan las consecuencias directas de un acto positivo que no se controvirtió oportunamente, como es la falta de remisión al Congreso del Estado de Jalisco del dictamen técnico y del expediente de un Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia local tres meses antes de que concluyera su nombramiento para determinar lo relativo a su ratificación, a la que por ser una consecuencia necesaria del acuerdo del Supremo Tribunal de Justicia del Estado en el que determinó que el indicado juzgador es inamovible por haber sido ratificado con anterioridad, no se le puede atribuir el carácter de omisión para los efectos de la controversia, por lo que el plazo para controvertir la aludida falta de remisión es el mismo que rige para la impugnación del acuerdo del que deriva, sin que sea válido sujetarlo a la regla prevista en la jurisprudencia mencionada."<sup>26</sup>

#### **d) Carga probatoria respecto de la existencia del acto de naturaleza negativa.**

Por otra parte, regresando a la ya referida controversia constitucional 3/97, una vez que se verificó la existencia de la obligación de hacer, entonces corresponderá a la demandada la carga de la prueba de acreditar que no existen esas omisiones, es decir, que sí cumplió con la obligación respectiva.

En caso de que la demandada ofrezca elementos de convicción, destinados a demostrar que sí realizó el acto cuya omisión se le imputa, entonces se revierte la carga probatoria y será la actora quien deberá desvirtuar tales pruebas.

---

<sup>26</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2716, registro digital: 163194.

De las consideraciones de mérito surgió 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>27</sup>

### e) Posibilidad de ampliar demanda.

La carga probatoria de la demandada para acreditar que no existen las omisiones que se le imputan, genera la probabilidad de que, en la contestación, se den a conocer al actor aspectos novedosos, por lo que, a partir de tal conocimiento, podrá ampliar su demanda, en términos de lo previsto por el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de desvirtuar los elementos de convicción exhibidos y/o hacer valer lo que a su interés convenga.

Es aplicable la jurisprudencia P./J. 139/2000, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. HECHO NUEVO Y HECHO SUPERVENIENTE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.—De conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la ampliación de la demanda de controversia constitucional constituye un derecho procesal, del cual la parte actora puede hacer uso cuando se actualice cualquiera de las siguientes dos hipótesis, a saber: la primera, dentro del plazo de quince días siguientes a la presentación de la contestación de la demanda, si en ésta apareciere un hecho nuevo; y, la segunda, hasta antes de la fecha del cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente. Ahora bien, para determinar la oportunidad en que debe hacerse valer la referida ampliación, debe tomarse en consideración la distinción entre el hecho

<sup>27</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página 567, registro digital: 193446.

nuevo y el superveniente, pues mientras el primero es aquel respecto del cual la parte actora tiene conocimiento de su existencia con motivo de la contestación de la demanda, con independencia del momento en que nace, el hecho superveniente es aquel que se genera o acontece con posterioridad a la presentación de la demanda de controversia constitucional, pero antes del cierre de instrucción. De ahí que tratándose de hechos nuevos deba determinarse cuándo tuvo conocimiento de ellos la parte actora, en tanto que si se trata de hechos supervenientes deba definirse cuándo tuvieron lugar.<sup>28</sup>

En este punto debe destacarse que el aspecto de los hechos nuevos que permite ampliar la demanda al actor lo es el conocimiento que se adquiere de él, más no la fecha en que nacieron o se generaron.

En efecto, para que el acto que pretende impugnarse pueda considerarse un hecho nuevo, la parte actora tuvo que haber tenido conocimiento de éste al momento de la contestación de la demanda, circunstancia que se colige de lo establecido en el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de la materia, en dónde se prevé que podrá ampliarse la demanda dentro de los quince días siguientes a la contestación si en ésta apareciere un hecho nuevo.

En ese orden de ideas, el derecho a ampliar la demanda tiene una especial relevancia tratándose de la impugnación de actos de naturaleza negativa, debido a la distribución de cargas probatorias referida en párrafos precedentes.

Así es, si bien corresponde a la demandada acreditar que no existen las omisiones impugnadas, cuando se ofrecen elementos de convicción para demostrar que sí se cumplió con la obligación respectiva, entonces se revierte la carga probatoria y será la actora quien deberá desvirtuar tales pruebas, así como hacer valer lo que a su derecho convenga respecto de ellas, lo cual podrá llevar a cabo precisamente a través de la ampliación de demanda, al constituir el momento oportuno para ello y, de no hacerlo así, incumplirá con la referida carga procesal.

Tal incumplimiento podría traer diversas consecuencias según el caso específico, desde la inexistencia del acto –negativo– impugnado, hasta el reco-

---

<sup>28</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, diciembre de 2000, página 994, registro digital: 190693.

nocimiento de validez de los hechos de los que se tuvo conocimiento con la contestación, debido a su falta de impugnación.

SEXTO.—**Oportunidad.** Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida en forma oportuna respecto de los actos impugnados, que son los siguientes:

1. La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FISDMDF–, por la cantidad de \$\*\*\*\*\*, que corresponde a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

2. La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FORTAMUNDF–, por la cantidad de \$\*\*\*\*\*, que corresponde a los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

3. La omisión de pago de los recursos programados para la obra "Construcción de Canal Pluvial Marginal a la vía de FF. CC. del tramo km 0+400.00 al 0+142.92, en Banderilla, Veracruz Ignacio de la Llave", por concepto del Fondo Metropolitano de Xalapa (FONMETROX), por la cantidad de \$\*\*\*\*\*.

4. El pago de intereses. Ahora bien, 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>29</sup> establece que el plazo para promover el juicio de controversia constitucional, cuando se impugnen actos será de treinta días contados a partir del siguiente: a) al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo reclamados; 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.

No obstante, respecto de actos de naturaleza negativa la ley reglamentaria de la materia no señala plazo para la promoción de la demanda de controversia constitucional.

<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."

Estos actos, por su naturaleza, son aquellos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día, mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad, dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

Esta peculiaridad que conllevan las omisiones, conduce a que en la generalidad de los casos y dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para la impugnación de las mismas también se actualice día a día, permitiendo entonces en cada una de esas actualizaciones la impugnación de la constitucionalidad de dicho no actuar de la autoridad.

En vista de lo anterior, es de concluirse que, tratándose de la impugnación de omisiones, generalmente la oportunidad para realizarla se actualiza de momento a momento mientras la omisión combatida subsista.

Con independencia de lo anterior, la regla general de mérito puede encontrar excepciones según las particularidades del acto cuya invalidez se demanda.

En el caso, de las manifestaciones del propio tesorero de la Secretaría de Finanzas de Veracruz, respecto del **FISMDF** se advierten pagos pendientes correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

De igual forma, respecto del **Fondo Metropolitano**, se reconoció la falta de pago por concepto de obra por un monto de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* pesos 00/100 M.N.).

En ese tenor, es posible concluir que respecto del FISMDF y del Fondo Metropolitano, no se han realizado las entregas respectivas, por lo que al tratarse de omisiones absolutas, resulta aplicable la regla general consistente en que la oportunidad para promover la controversia constitucional se actualiza de momento a momento, mientras la omisión combatida subsista y, en consecuencia, su impugnación también debe considerarse oportuna.

Al respecto, cobra relevancia la jurisprudencia plenaria P./J. 43/2003, de rubro y texto siguiente:

"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.<sup>30</sup>

Por otra parte, respecto del FORTAMUNDF, se tiene que el pago correspondiente a los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis, se llevó a cabo por uno y por otro hasta el diez de noviembre de esa anualidad. En consecuencia, respecto de tales meses ya no se está en presencia de una omisión absoluta, sino que dichos pagos constituyen en realidad un acto de hacer, es decir, tienen un carácter positivo razón por la cual deben impugnarse dentro del plazo de treinta días posteriores a aquel en que la entrega de recursos efectivamente se llevó a cabo.<sup>31</sup>

Por tanto, el plazo de treinta días para promover la controversia constitucional, respecto de los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis atinentes al FORTAMUNDF, transcurrió del once de noviembre de esa anualidad al nueve de enero de dos mil diecisiete,<sup>32</sup> de ahí que si el escrito de demanda se presentó ante esta Suprema Corte el treinta de noviembre de dos mil dieciséis, resulta evidente su oportunidad por lo que hace a dicho fondo FORTAMUNDF.

<sup>30</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, registro digital: 183581.

<sup>31</sup> Ello, conforme al criterio mayoritario del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, sostenido en la sesión pública de diecinueve de febrero de dos mil dieciocho, al resolver la controversia constitucional 135/2016.

<sup>32</sup> Del aludido plazo se descontaron los días doce, trece, diecinueve, veinte, veintiuno, veintiséis y veintisiete de noviembre, tres, cuatro, diez y once de diciembre, todos de dos mil dieciséis, así como siete y ocho de enero de dos mil diecisiete, por ser inhábiles en términos de lo dispuesto en el Punto Primero, incisos a), b), c) y m) del Acuerdo General Plenario 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los de su competencia, así como de los de descanso para su personal, además del dieciséis al treinta y uno de diciembre del año en curso y uno de enero de dos mil diecisiete, de conformidad con el artículo 3, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

En cuanto al acto cuya invalidez se demanda, que se identificó como la omisión de pago de los intereses correspondientes, al tratarse de un accesorio de los montos principales, sigue la suerte de éstos, por lo que sólo se estiman oportunos –en cuanto a su impugnación, pues el aspecto de la procedencia de su pago corresponde al fondo del asunto– los relativos a los montos principales que así se calificaron.

**SÉPTIMO.—Causas de improcedencia.** En el presente considerando se abordan las causas de improcedencia invocadas por el Poder Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave.

**a. Extemporaneidad:**

Se **desestima** la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en la que alega que la demanda de controversia constitucional es extemporánea, en términos del considerando sexto de la presente resolución.

**b. Inexistencia del acto reclamado:**

Alega que en el caso se actualiza el supuesto previsto en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, pues a su consideración, son inexistentes los actos identificados como órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones para omitir la entrega de recursos federales.

Debe estimarse **fundado** dicho argumento de improcedencia, de conformidad con lo establecido en el considerando cuarto.

**c. Omisión de agotar la vía legalmente prevista para la solución del conflicto:**

Por otra parte, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz alega que en el caso se actualiza el supuesto previsto en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, pues a su consideración, el Municipio actor no agotó la vía previa para el reclamo del pago de los intereses derivados de la falta de pago de los recursos federales, además de que su pago se encuentra previsto en la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz, no así en la Constitución Federal.

Debe **desestimarse** dicho argumento de improcedencia, ya que los intereses reclamados por la parte actora derivan de la supuesta omisión de

pago de los recursos federales señalados por el Municipio actor, protegidos por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, existen precedentes fallados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en los que se ha pronunciado sobre la procedencia del pago de intereses derivados de la falta de pago de recursos federales, como en la controversia constitucional 5/2004,<sup>33</sup> de la cual derivó la tesis de jurisprudencia P/J. 46/2004 que se invocará más adelante.

En ese orden de ideas, de la lectura integral del escrito de demanda, se advierte que se alega una violación directa a la Constitución Federal, por lo cual no debe agotarse previamente la vía prevista en la ley local para efectos de la procedencia de la presente controversia constitucional. Al respecto, se invoca la jurisprudencia P/J. 136/2001<sup>34</sup> del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES. El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causal de improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la Norma Fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación y, concretamente en el caso de controversias constitucionales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

<sup>33</sup> Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

<sup>34</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 917, registro digital: 188010.

Además, la existencia o no de la omisión reclamada por el Municipio actor, en realidad atañe al estudio de fondo del presente asunto. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 92/99,<sup>35</sup> emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a continuación se invoca:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."

Dado que no se advierte la actualización de causales de improcedencia y sobreseimiento distintas a las mencionadas, se procede al estudio del fondo del asunto.

**OCTAVO.—Estudio de fondo.** Para realizar el estudio de los conceptos de invalidez, debe precisarse que, como lo ha sostenido el Tribunal Pleno al resolver las controversias constitucionales 5/2004 y 28/2014, el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración que, expresamente, se presenta como no exhaustiva, de los recursos que habrán de integrarla: los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas estatales establezcan en su favor, las participaciones federales, los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos, etcétera. Además, el segundo párrafo de dicha fracción establece garantías para que la Federación y las entidades federativas no limiten mediante el establecimiento de exenciones o subsidios el flujo de recursos que deben quedar integrados en la hacienda municipal, y el último párrafo de la misma 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 pres-

<sup>35</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266.

tación 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 Federal, 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. Es por ello, que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a los 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 los recursos de que disponen. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, pudieran incumplir o retardar tal compromiso sin mayores consecuencias, estarían privando a los Municipios de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales, y tal situación sería obviamente de imposible inserción en el esquema normativo plasmado en el artículo 115.

No es obstáculo a lo sostenido hasta este momento el hecho de que las aportaciones federales, a diferencia de las participaciones federales, no queden comprendidas bajo el régimen de libre administración de la hacienda municipal, pues tanto las participaciones como las aportaciones federales son recursos que ingresan en la hacienda municipal, pero que únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

Sin embargo, que la partida presupuestaria correspondiente al Ramo 33 y al capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal se refiera a recursos federales y que la Federación pueda imponer obligaciones y condiciones a los Municipios beneficiarios, no implica que las entidades federativas puedan incurrir en retrasos o en omisiones 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. Una vez determinados los recursos que habrán de pasar a integrar la hacienda municipal, su efectiva percepción queda constitucionalmente garantizada por el ya citado principio de integridad de los recursos económicos municipales. Es más, puede decirse que no hay verdadero cumplimiento de la obligación de transferir ciertos re-

cursos 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 una retención indebida.

Por otra parte, respecto al Fondo Metropolitano, a fin de analizar si el Poder Ejecutivo del Estado estaba obligado a entregar al actor recursos provenientes del referido fondo, es necesario atender a lo previsto en el artículo 38 y el anexo 20, en la parte conducente, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015, de conformidad con la siguiente transcripción.

### **"I. Disposiciones Generales**

"El artículo 38, párrafo segundo, del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015 establece que los recursos del Fondo Metropolitano se destinarán prioritariamente a estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, en cualquiera de sus componentes, ya sean nuevos, en proceso, o para completar el financiamiento de aquellos que no hubiesen contado con los recursos necesarios para su ejecución; los cuales demuestren ser viables y sustentables, orientados a promover la adecuada planeación del desarrollo regional, urbano y del ordenamiento del territorio para impulsar la competitividad económica, la sustentabilidad y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas, coadyuvar a su viabilidad y a mitigar su vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica, así como a la consolidación urbana y al aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas.

"Asimismo, el artículo 38, párrafo tercero, del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015 señala que los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento a los que se destinen los recursos federales del Fondo Metropolitano deberán estar relacionados directamente o ser resultado de la planeación del desarrollo regional y urbano, así como de los programas de ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio y los programas ya establecidos para la movilidad no motorizada, por lo que deberán guardar congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018, así como con los programas en materia de desarrollo regional y urbano correspondientes, además de estar alineados con los planes

estatales y municipales de desarrollo urbano y de los Municipios comprendidos en la respectiva zona metropolitana.

## **"II. Objeto del Fondo Metropolitano**

"1. Las presentes Reglas de Operación tienen por objeto establecer los criterios que deben atenderse para la asignación, aplicación, seguimiento, control, evaluación, rendición de cuentas y transparencia de los recursos del Fondo Metropolitano, los cuales tienen el carácter de subsidio federal y deberán destinarse a estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, en cualquiera de sus componentes, ya sean nuevos o en proceso, para impulsar el desarrollo integral de las zonas metropolitanas, cuyos resultados e impacto impulsen los siguientes fines:

"a) La sustentabilidad, la competitividad económica y el fortalecimiento de las capacidades productivas;

"b) La disminución de la vulnerabilidad o riesgo por la ocurrencia de fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica;

"c) La consolidación urbana; y,

"d) El aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas.

"Dichos objetivos deberán orientarse preferentemente a programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento en las siguientes vertientes: desarrollo urbano; ordenamiento territorial; provisión de servicios públicos, y equipamiento ambiental.

"...

## **"V. Programas y/o proyectos de inversión apoyados**

### **"Tipos de Apoyo**

"5. Los recursos del Fondo Metropolitano se destinarán, prioritariamente, a estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, en cualquiera de sus componentes, ya

sean nuevos, en proceso, o para completar el financiamiento de aquellos que no hubiesen contado con los recursos necesarios para su ejecución; siempre que demuestren ser viables y sustentables, orientados a promover la adecuada planeación del desarrollo regional, urbano y del ordenamiento del territorio para impulsar la competitividad económica, la sustentabilidad y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas, coadyuvar a su viabilidad y a mitigar su vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica, así como a la consolidación urbana y el aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas.

"6. Los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento a los que se destinen los recursos federales del Fondo Metropolitano deberán estar relacionados directamente o ser resultado de la planeación del desarrollo regional y urbano, así como de los programas de ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio y los programas ya establecidos para la movilidad no motorizada, por lo que deberán guardar congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018, así como con los programas en materia de desarrollo regional y urbano correspondientes, además de estar alineados con los planes estatales y municipales de desarrollo urbano y de los Municipios comprendidos en la respectiva zona metropolitana.

"7. Los recursos del Fondo Metropolitano se destinarán a cualquiera de las siguientes acciones:

"a) Elaboración y actualización de planes y programas de desarrollo regional y urbano en el ámbito territorial metropolitano, y para el ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio, tomando en cuenta la movilidad urbana no motorizada;

"b) Inversión en infraestructura y su equipamiento con las características mencionadas en los numerales 5 y 6 de estas reglas, tales como transporte público metropolitano para mejorar la movilidad y vialidad urbana, infraestructura hidráulica para agua potable, drenaje, alcantarillado y saneamiento de la zona metropolitana, entre otros rubros prioritarios que se acuerden en el marco del Consejo para el Desarrollo Metropolitano previsto en el numeral 26 de estas reglas;

"c) Erogaciones para la construcción, reconstrucción, rehabilitación, ampliación, conclusión, mantenimiento, conservación, mejoramiento y modernización de infraestructura, además de la adquisición de los bienes necesarios para el equipamiento de las obras generadas, como los sistemas de comunicación e información para la seguridad pública metropolitana, bombas y sistemas para la operación y control de los servicios de agua potable y tratamiento de aguas residuales, entre otros;

"d) Erogaciones para la adquisición de reservas territoriales y derechos de vía, relacionadas con las obras, programas, proyectos y acciones de desarrollo de la zona metropolitana;

"e) Elaboración de proyectos ejecutivos, evaluaciones de costo y beneficio, estudios de impacto ambiental, evaluación y gestión de riesgos de alcance metropolitano; así como estudios técnicos para resolver problemas urbanos estructurales y prioritarios que coadyuven al adecuado funcionamiento urbano y a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la zona metropolitana;

"f) Obras públicas y su equipamiento, así como acciones prioritarias para el mejoramiento y cuidado del ambiente, y el impulso al desarrollo regional, urbano, social y económico de la zona metropolitana;

"g) Realización de un Plan de Desarrollo Metropolitano de mediano y largo plazo, así como de un Plan de Movilidad Urbana no Motorizada, y

"h) Realización de evaluaciones, acciones de apoyo al control, fiscalización y auditoría externa de la aplicación, destino, ejercicio y resultados alcanzados.

"8. El monto de los recursos destinados para las acciones establecidas en el numeral 7, inciso d), de las presentes reglas no podrá ser mayor al treinta por ciento de los recursos asignados a cada zona metropolitana en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente.

"En el caso de las acciones a que se refiere el numeral 7, incisos a) y e), de las presentes Reglas, la suma de estas asignaciones no podrá exceder el diez por ciento de los recursos autorizados.

"Cuando una zona metropolitana destine recursos para las acciones previstas en el numeral 7, incisos a), d) y e), la suma de éstos no podrá reba-

sar el treinta y cinco por ciento de la asignación presupuestal de cada zona metropolitana.

"En casos excepcionales y debidamente sustentados, los porcentajes establecidos en los párrafos anteriores podrán ser modificados, siempre que el Consejo para el Desarrollo Metropolitano justifique y solicite ante la UPCP la procedencia de su propuesta.

"Los proyectos establecidos en el numeral 7, incisos d) y e), deberán incluirse de forma independiente en la cartera de programas y/o proyectos por lo que no podrán ser considerados como componentes de un proyecto de obra pública.

"Tendrán prioridad los programas o proyectos de inversión que involucren la participación y concurrencia financiera de diferentes órdenes de gobierno.

"...

**"Criterios de selección de estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, para la asignación de recursos del Fondo Metropolitano**

**"A) De la solicitud y registro**

"11. La entidad federativa deberá solicitar a la UPCP los recursos del Fondo Metropolitano antes del término del primer semestre del ejercicio en curso mediante oficio en hoja membretada, formato libre y debidamente firmado por el o los funcionarios facultados para tal efecto. En caso de que los recursos no sean solicitados dentro del plazo señalado, la entidad federativa perderá el derecho a recibir la ministración correspondiente.

"Adicionalmente, deberá presentar la siguiente información:

"a) Nota técnica de cada proyecto o programa y análisis costo y beneficio, en su caso, en los formatos o en el sistema electrónico que para tal efecto establezca la UPCP, los cuales estarán disponibles en el portal de internet de la SHCP;

"b) Copia de las actas del Consejo, Comité y Subcomité Técnico para el Desarrollo Metropolitano mediante las cuales se tomaron los acuerdos para la aprobación de la cartera de programas y proyectos propuesta; e

"c) Información de la cuenta bancaria para la ministración de recursos.

"Anexo 20. Ramo 23 Provisiones salariales y económicas (pesos)

"...

"Fondo Metropolitano

"...

	Zona Metropolitana de Veracruz	
	Zona Metropolitana de Xalapa	
	Zona Metropolitana de Coatzacoalcos	
	Zona Metropolitana de Acayucan	

"...".

Como se advierte, el Fondo Metropolitano se distribuye entre las zonas metropolitanas conforme a la asignación prevista en el anexo 20 del Presupuesto de Egresos Federal que, en el caso de Veracruz, son cuatro: Veracruz, Xalapa, Coatzacoalcos y Acayucan.

De acuerdo con la "Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010", publicada por la Secretaría de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, las zonas metropolitanas mencionadas se integran de la siguiente forma:

**Cuadro 5.47. Zona Metropolitana de Veracruz: Población, tasa de crecimiento y densidad media urbana, 1990-2010**

Clave	Municipio	Población			Tasa de crecimiento medio anual (%)		Superficie <sup>1</sup> (km <sup>2</sup> )	DMU <sup>2</sup> (hab/ha)
		1990	2000	2010	1990-2000	2000-2010		
47.	Zona metropolitana de Veracruz	560,671	687,820	811,671	2.1	1.6	1,641.6	104.6
30011	Alvarado	49,040	49,499	51,955	0.1	0.5	826.9	82.2
30028	Boca del Río	144,549	135,804	138,058	-0.6	0.2	38.1	96.6
30090	Jamapa	9,177	9,969	10,376	0.8	0.4	132.1	33.9
30105	Medellín	29,298	35,171	59,126	1.9	5.2	397.3	65.9
30193	Veracruz	328,607	457,377	552,156	3.4	1.8	247.2	111.6

<sup>1</sup> El dato de Superficie se obtuvo de las Áreas Geoestadísticas Municipales (AGEM), del Marco Geoestadístico Nacional 2010.

<sup>2</sup> Densidad Media Urbana: El dato de superficie para el cálculo de la DMU se obtuvo a partir de las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB) urbanas, de la Cartografía Geoestadística Urbana del Censo de Población y Vivienda 2010.

Nota: Los límites estatales y municipales fueron compilados del marco geoestadístico del INEGI, el cual consiste en la delimitación del territorio nacional en unidades de áreas codificadas, denominadas Áreas Geoestadísticas Estatales (AGEE) y Áreas Geoestadísticas Municipales (AGEM), con el objeto de referenciar la información estadística de censos y encuestas. Los límites se apegan en la medida de lo posible a los límites político-administrativos.

Fuente: Elaborado por el Grupo Interinstitucional con base en los Censos Generales de Población y Vivienda 1990 y 2000, y el Censo de Población y Vivienda 2010.

**Cuadro 5.48. Zona Metropolitana de Xalapa: Población, tasa de crecimiento y densidad media urbana, 1990-2010**

Clave	Municipio	Población			Tasa de crecimiento medio anual (%)		Superficie <sup>1</sup> (km <sup>2</sup> )	DMU <sup>2</sup> (hab/ha)
		1990	2000	2010	1990-2000	2000-2010		
48.	Zona metropolitana de Xalapa	431,539	554,990	666,535	2.6	1.8	867.0	96.7
30026	Banderilla	22,110	16,433	21,546	-2.9	2.7	19.8	51.1
30038	Coatepec	61,793	73,536	86,696	1.8	1.6	202.3	65.2
30065	Emiliano Zapata	36,370	44,580	61,718	2.1	3.2	415.8	63.7
30087	Xalapa	288,454	390,590	457,928	3.1	1.6	124.6	106.9
30093	Jilotepec	11,540	13,025	15,313	1.2	1.6	56.3	39.3
30136	Rafael Lucio	4,309	5,342	7,023	2.2	2.7	11.5	37.3
30182	Tlalnelhuayocan	6,963	11,484	16,311	5.2	3.5	36.7	113.3

<sup>1</sup> El dato de Superficie se obtuvo de las Áreas Geoestadísticas Municipales (AGEM), del Marco Geoestadístico Nacional 2010.

<sup>2</sup> Densidad Media Urbana: El dato de superficie para el cálculo de la DMU se obtuvo a partir de las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB) urbanas, de la Cartografía Geoestadística Urbana del Censo de Población y Vivienda 2010.

Nota: Los límites estatales y municipales fueron compilados del marco geoestadístico del INEGI, el cual consiste en la delimitación del territorio nacional en unidades de áreas codificadas, denominadas Áreas Geoestadísticas Estatales (AGEE) y Áreas Geoestadísticas Municipales (AGEM), con el objeto de referenciar la información estadística de censos y encuestas. Los límites se apegan en la medida de lo posible a los límites político-administrativos.

Fuente: Elaborado por el Grupo Interinstitucional con base en los Censos Generales de Población y Vivienda 1990 y 2000, y el Censo de Población y Vivienda 2010.

**Cuadro 5.52. Zona metropolitana de Coatzacoalcos: Población, tasa de crecimiento y densidad media urbana, 1990-2010**

Clave	Municipio	Población			Tasa de crecimiento medio anual (%)		Superficie <sup>1</sup> (km <sup>2</sup> )	DMU <sup>2</sup> (hab/ha)
		1990	2000	2010	1990-2000	2000-2010		
52.	Zona metropolitana de Coatzacoalcos	271,825	307,724	347,257	1.3	1.2	496.9	80.2
30039	Coatzacoalcos	233,115	267,212	305,260	1.4	1.3	311.9	80.3
30082	Ixhuatlán del Sureste	11,987	13,294	14,903	1.0	1.1	156.7	44.8
30206	Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río	26,723	27,218	27,094	0.2	0.0	28.3	93.4

<sup>1</sup> El dato de Superficie se obtuvo de las Áreas Geoestadísticas Municipales (AGEM), del Marco Geoestadístico Nacional 2010.

<sup>2</sup> Densidad Media Urbana: El dato de superficie para el cálculo de la DMU se obtuvo a partir de las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB) urbanas, de la Cartografía Geoestadística Urbana del Censo de Población y Vivienda 2010.

Nota: Los límites estatales y municipales fueron compilados del marco geoestadístico del INEGI, el cual consiste en la delimitación del territorio nacional en unidades de áreas codificadas, denominadas Áreas Geoestadísticas Estatales (AGEE) y Áreas Geoestadísticas Municipales (AGEM), con el objeto de referenciar la información estadística de censos y encuestas. Los límites se apegan en la medida de lo posible a los límites político-administrativos.

Fuente: Elaborado por el Grupo Interinstitucional con base en los Censos Generales de Población y Vivienda 1990 y 2000, y el Censo de Población y Vivienda 2010.

**Cuadro 5.54. Zona metropolitana de Acayucan: Población, tasa de crecimiento y densidad media urbana, 1990-2010**

Clave	Municipio	Población			Tasa de crecimiento medio anual (%)		Superficie <sup>1</sup> (km <sup>2</sup> )	DMU <sup>2</sup> (hab/ha)
		1990	2000	2010	1990-2000	2000-2010		
54. Zona metropolitana de Acayucan		91,323	102,992	112,996	1.2	0.9	830.0	53.1
30003	Acayucan	70,059	78,243	83,817	1.1	0.7	655.7	56.1
30116	Oluta	11,552	13,282	14,784	1.4	1.0	78.0	48.4
30145	Soconusco	9,712	11,467	14,395	1.7	2.2	96.3	40.7

<sup>1</sup> El dato de Superficie se obtuvo de las Áreas Geoestadísticas Municipales (AGEM), del Marco Geoestadístico Nacional 2010.

<sup>2</sup> Densidad Media Urbana: El dato de superficie para el cálculo de la DMU se obtuvo a partir de las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB) urbanas, de la Cartografía Geoestadística Urbana del Censo de Población y Vivienda 2010.

Nota: Los límites estatales y municipales fueron compilados del marco geoestadístico del INEGI, el cual consiste en la delimitación del territorio nacional en unidades de áreas codificadas, denominadas Áreas Geoestadísticas Estatales (AGEE) y Áreas Geoestadísticas Municipales (AGEM), con el objeto de referenciar la información estadística de censos y encuestas. Los límites se apegan en la medida de lo posible a los límites político-administrativos.

Fuente: Elaborado por el Grupo Interinstitucional con base en los Censos Generales de Población y Vivienda 1990 y 2000, y el Censo de Población y Vivienda 2010.

De lo anterior puede observarse, que el Municipio de Banderilla se encuentra dentro de zonas metropolitanas de Xalapa a las que se asignaron recursos provenientes del Fondo Metropolitano en dos mil quince comprende al Municipio de Banderilla.

Precisado lo anterior, esta Segunda Sala estima que los conceptos de invalidez manifestados por el Municipio actor son **parcialmente fundados** por las razones que a continuación se exponen.

Como ha quedado precisado, los actos impugnados por el Municipio actor –respecto de los cuales no se decretó el sobreseimiento en los considerandos que anteceden– son los siguientes:

1. La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FISMDF–, por la cantidad de \$\*\*\*\*\*, correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

2. La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FORTAMUNDF–, por la cantidad de \$\*\*\*\*\*, que corresponde a los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

3. La omisión de pago de los recursos programados para la obra "Construcción de Canal Pluvial Marginal a la vía de FF. CC. del tramo KM 0+400.00 al 0+142.92, en Banderilla, Veracruz Ignacio de la Llave", por concepto del Fondo Metropolitano de Xalapa (FONMETROX), por la cantidad de \$\*\*\*\*\*.

4. El pago de intereses.

Precisado lo anterior, por cuestión metodológica se analizará cada fondo impugnado de forma separada.

**a) Omisión de pago del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), respecto de los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.**

Como se expuso, de las constancias que obran en autos en el oficio \*\*\*\*\*<sup>36</sup>, de quince de mayo de dos mil diecisiete, por el que el tesorero del Poder Ejecutivo de la entidad respondió la solicitud de información hecha por el Secretario de Gobierno en el oficio \*\*\*\*\*, respecto de los recursos del Ramo 23, Ramo 33 y en particular, del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis asignados al Municipio actor.

En la parte conducente del oficio de mérito, se mencionó lo siguiente:

"... En referencia a los recursos correspondientes al Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), se detallan a continuación las ministraciones efectuadas al Municipio, así como las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de las mismas:

<sup>36</sup> Fojas 104 a 106 del expediente relativo a la controversia constitucional 203/2016.

CONCEPTO	MONTO	FECHA DE PAGO
PAGO NO: 1 MES ENERO/2016	\$*****	02-feb-16
PAGO NO: 2 MES FEBRERO/2016	\$*****	03-mar-16
PAGO NO: 3 MES MARZO/2016	\$*****	27-abr-16
PAGO NO: 4 MES ABRIL/2016	\$*****	31-may-16
PAGO NO: 5 MES MAYO/2016	\$*****	30-jun-16
PAGO NO: 6 MES JUNIO/2016	\$*****	01-jul-16
PAGO NO: 7 MES JULIO/2016	\$*****	31-ago-16

"Los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, recepcionados en las cuentas bancarias aperturadas para ese fin, fueron ministrados por la SHCP con fecha 31 de agosto, 30 de septiembre y 30 de octubre del año en curso respectivamente, como se puede corroborar en los recibos de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la SHCP.

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

FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL	FECHA DE REGISTRO	MONTO
NO: 8 MES AGOSTO/2016	29-ago-16	\$*****
NO: 9 MES SEPTIEMBRE/2016	26-sep-16	\$*****
NO: 10 MES OCTUBRE/2016	27-oct-16	\$*****
		\$*****

"..."

Ahora bien, de la aludida transcripción también se advierte que la Secretaría de Finanzas estatal reconoce expresamente que están pendientes de pago las cantidades de \$\*\*\*\*\* por los meses de **agosto y septiembre**,

respectivamente, así como \$\*\*\*\*\* por el mes de **octubre**, todos de las ministraciones de dos mil dieciséis, que arrojan un total de \$\*\*\*\*\*.

Por su parte, el Municipio actor señala que se le adeuda la cantidad de \$\*\*\*\*\*, por concepto de Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FISMDF–, que corresponde a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

En ese contexto, del análisis de las constancias que obran en autos se desprende que el monto adeudado por cada uno de los meses corresponde a la cantidad de \$\*\*\*\*\*, la cual resulta de dividir el monto total de \$\*\*\*\*\*,<sup>37</sup> que le correspondió al Municipio actor por el ejercicio dos mil dieciséis, entre diez meses, lo que se corrobora con las pruebas aportadas por el Municipio actor,<sup>38</sup> de conformidad con el Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, entre los Municipios del Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal de 2016."

**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

<sup>37</sup> Según se advierte del Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) entre los Municipios para el Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal de 2016.

<sup>38</sup> Fojas 53 y 54 del expediente 203/2016.

Por tanto, se condena al Ejecutivo Local a pagar el monto señalado por el Municipio actor, así como los intereses que se generen por el periodo que comprende del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios", hasta la data en que se realice la entrega de tales recursos.

Lo anterior, atento a la jurisprudencia P./J. 46/2004, en la que se advierte que, conforme al principio de integridad de los recursos económicos municipales, la entrega extemporánea de las participaciones federales genera el respectivo pago de intereses.

"RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.—La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 —que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos—, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que

han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes.<sup>39</sup>

**b) Omisión de pago oportuno del FORTAMUNDF, correspondiente a los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis.**

El viernes veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se publicó en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el "Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, entre los Municipios del Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal de 2016", que contiene el calendario que fija la "fecha límite de radicación a los Municipios" del "FORTAMUNDF":

**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

<sup>39</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, registro digital: 181288.

El tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, a través del citado oficio TES/1271/2017, de quince de mayo de dos mil diecisiete, señaló 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.

<b>FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DEMARCACIONES DEL D.F.</b>	<b>MONTO</b>	<b>FECHA DE PAGO</b>
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO NO: 1 MES ENERO/2016	\$*****	29-ene-16
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO NO: 2 MES FEBRERO/2016	\$*****	29-feb-16
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO NO: 3 MES MARZO/2016	\$*****	04-abr-16
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO NO: 4 MES ABRIL/2016	\$*****	29-abr-16
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO NO: 5 MES MAYO/2016	\$*****	31-may-16
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO NO: 6 MES JUNIO/2016	\$*****	30-jun-16
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO NO: 7 MES JULIO/2016	\$*****	29-jul-16
<b>FONDO FORTALECIMIENTO PAGO NO: 8 MES AGOSTO/2016</b>	\$*****	<b>31-ago-16</b>
<b>FONDO FORTALECIMIENTO PAGO NO: 9 MES SEPTIEMBRE/2016</b>	\$*****	<b>10-nov-16</b>
<b>FONDO FORTALECIMIENTO PAGO NO: 10 MES OCTUBRE/2016</b>	\$*****	<b>10-nov-16</b>

FONDO FORTALECIMIENTO PAGO NO: 11 MES NOVIEMBRE/2016	\$*****	07-dic-16
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO NO: 12 MES DICIEMBRE/2016	\$*****	13-dic-16

"... ."

De la transcripción que antecede, se puede advertir que el Municipio actor ha recibido los recursos correspondientes al Fondo para el Fortalecimiento del Distrito Federal (FORTAMUNDF) respecto de los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis hasta el diez de noviembre de esa misma anualidad.

Asimismo, para demostrar tal afirmación, el Poder Ejecutivo demandado ofreció los comprobantes de las transferencias electrónicas de tales pagos, los cuales obran a fojas 125 a 137 de autos.

Ahora bien, tomando en consideración las fechas límite previstas para realizar la transferencia a los Municipios por lo que hace a dicho fondo,<sup>40</sup> se tiene que respecto del mes de septiembre, el pago debió haberse realizado hasta el siete de octubre y en relación con el mes de octubre, la ministración debió llevarse a cabo hasta el cuatro de noviembre, por lo que si la entrega de recursos de ambos meses tuvo lugar hasta el diez de noviembre de esa anualidad, es posible concluir que los pagos se efectuaron de forma **extemporánea**, según se aprecia del siguiente cuadro:

<sup>40</sup> Previstas 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 en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de diciembre de dos mil quince, referido en la presente resolución como un hecho notorio, en términos de los artículos 35 de la ley reglamentaria de la materia, así como en el diverso 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, en términos del numeral 1 de la citada ley.

MESES	FECHA LÍMITE DE RADICACIÓN A LOS MUNICIPIOS	FECHA DE PAGO
Septiembre	7 de octubre	10-nov-16
Octubre	4 de noviembre	10-nov-16

Conforme a lo anterior, esta Segunda Sala concluye que, efectivamente los recursos financieros no fueron cubiertos oportunamente al Municipio actor.

Por tanto, el Poder Ejecutivo demandado deberá pagar los intereses generados por el periodo que comprende del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios", hasta la data en que efectivamente se realizó la entrega de recursos.<sup>41</sup>

### c) Omisión de pago del Fondo Metropolitano de dos mil quince.

En relación con este fondo, el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante el citado oficio, señaló lo siguiente:

"... 3) Respecto a los recursos del Fondo Metropolitano 2015, de la información que obra en los archivos de la Tesorería, **se visualizan en el Sistema Integral de Administración Financiera del Estado de Veracruz, registros pendientes de ejercicios anteriores por concepto de obra 'Construcción de Canal Pluvial Marginal a la Vía de FF.CC. del Tramo Km. 0+142.92, en el Municipio de Banderilla' por un monto de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* pesos 00/100 M.N.) ...**"

De la transcripción se advierte que el Poder Ejecutivo demandado, reconoce un adeudo de pago al Municipio actor, respecto del fondo metropolitano, de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* pesos 00/100 moneda nacional).

Al respecto, es menester señalar que no resultan coincidentes las cantidades expresadas por el Municipio actor en su escrito de demanda, con las referidas por el tesorero de la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo esta-

<sup>41</sup> Conforme al criterio mayoritario del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, sostenido en la sesión pública de veintidós de febrero de dos mil dieciocho, al resolver la controversia constitucional 135/2016.

tal; no obstante, el monto que se tiene como efectivamente adeudado es el \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* pesos 80/100 moneda nacional), manifestado por el Municipio actor, en tanto que en autos obra el Convenio de Coordinación para la aplicación, ejercicio, control y rendición de cuentas de los recursos federales provenientes del Fondo Metropolitano, particularmente para la construcción de un canal pluvial marginal,<sup>42</sup> –en adelante Convenio de Coordinación–, que señala la indicada cuantía, al tenor siguiente:

"... SEGUNDA. Los recursos federales transferidos al '**MUNICIPIO**' deberán ser aplicados únicamente y exclusivamente en la ejecución de las obras y acciones consistentes en la Construcción del Canal Pluvial Marginal a la vía de F.F.C.C. del tramo KM. 0+000.00 al 0+142.92 en Banderilla, Veracruz, como se indican en los anexos 2 y 3 que forman parte de este Convenio.

"El '**ESTADO**' transferirá al '**MUNICIPIO**' la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* pesos 80/100 M.N.), en cumplimiento a lo aprobado mediante ACUERDO **FONMETROX CT ORD 003 16/06/2015** para el programa de obra 2015 ..."

Es de destacar que la copia certificada del aludido Convenio no fue controvertida por el Poder Ejecutivo demandado, ni desvirtuada con prueba en contrario, por lo que se tiene por cierta la cantidad señalada en dicha documental.

Por su parte, en relación con la fecha en que se debieron radicar esos recursos federales, en la cláusula tercera del Convenio de Coordinación,<sup>43</sup> se previó lo siguiente:

"TERCERA. El '**MUNICIPIO**' deberá contratar y registrar, conforme a las disposiciones establecidas por la Tesorería de la Federación (TESOFE) una cuenta bancaria productiva específica y exclusiva para la identificación, registro y control de los recursos y de sus rendimientos financieros e informar al '**ESTADO**' de inmediato a fin de que se lleve a cabo la entrega de los recursos.

"Los intereses que, en su caso, se generen en la cuenta específica establecida por el '**MUNICIPIO**', deberán aplicarse para los fines establecidos en la cláusula SEGUNDA".

<sup>42</sup> Que celebraron el Poder Ejecutivo de la entidad y el Municipio actor para la aplicación del fondo que se trata, el quince de febrero de dos mil dieciséis. Consultable a foja 46 del expediente.

<sup>43</sup> Foja 46 del expediente.

De lo transcrito, es dable concluir que la transferencia bancaria que el gobierno estatal debía realizar al Municipio era de la totalidad de los recursos provenientes del fondo de mérito.

Así también, se concluye que los recursos se debieron ministrar al Municipio actor una vez que hubiere informado y notificado al Gobierno del Estado, la apertura de la cuenta bancaria para tal efecto.

Ahora bien, toda vez que de las constancias que obran en el expediente a fojas 39, 40 y 44, de la presente controversia, se desprende que cumplió con lo requerido con la cláusula Tercera, mencionada; en ese sentido, de conformidad con la cláusula Segunda, deberá pagarle al Municipio actor la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* pesos 80/100 moneda nacional), así como los intereses generados por el periodo que comprende desde el momento en que a dicho Poder se le haya hecho del conocimiento fehaciente la apertura de la cuenta bancaria, hasta la data en que se realice la entrega de recursos.

NOVENO.—**Efectos.** De conformidad con lo previsto en las fracciones IV, V, y VI del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>44</sup> esta Segunda Sala determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz deberá realizar el pago en favor del Municipio de Banderilla, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por los siguientes conceptos:

a) En relación con el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal:

La cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* pesos 00/100 M.N.), por concepto de Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcacio-

<sup>44</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y los efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos encargados de cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las acciones que se señalen.

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

nes Territoriales del Distrito Federal –FISMDF–, que corresponde a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

Así como los correspondientes intereses que se hubieren generado, por el periodo que comprende, del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios", hasta la fecha en que se realice la entrega de tales recursos.

b) En cuanto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal:

Por los meses de **septiembre** y **octubre** de dos mil dieciséis, el pago de los respectivos intereses que se hayan generado por el periodo que comprende del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios", hasta la data en que se realizó la entrega de los recursos.

c. Respecto del Fondo Metropolitano 2015:

Deberá pagarse la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* pesos 80/100 M.N.), conforme a la cláusula segunda del Convenio de Coordinación celebrado por las partes, así como los intereses que se generen por el periodo que comprende del día siguiente al de la fecha en que el Municipio actor efectivamente informó al Poder Ejecutivo de la entidad la apertura de la cuenta para efecto del pago respectivo, hasta aquella en que se realice la entrega de tales recursos.

El Poder demandado deberá llevar a cabo el pago al Municipio actor, de los montos e intereses aludidos, en un plazo de noventa días hábiles a partir de que le sea notificada la presente sentencia.<sup>45</sup>

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional en los términos y por los actos precisados en el considerando cuarto del presente fallo.

---

<sup>45</sup> Conforme al criterio mayoritario del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, sostenido en la sesión pública de veintidós de febrero de dos mil dieciocho al resolver la controversia constitucional 135/2016.

SEGUNDO.—Con la salvedad anterior, es **procedente y parcialmente fundada** la presente controversia constitucional.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en un plazo no mayor a noventa días, contados a partir del día siguiente al en que sea notificado de esta resolución, deberá actuar en términos del considerando último de esta ejecutoria.

**Notifíquese;** por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por **unanimidad de cuatro votos** de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y presidenta en funciones Margarita Beatriz Luna Ramos. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas. La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto con salvedades. Ausente el Ministro Eduardo Medina Mora I.

**En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a 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, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación 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 28 de junio de 2019 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE HUAYACOCOTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**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 HUAYACOCOTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA CON DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.**

**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 DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL, POR LOS MESES DE SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE HUAYACOCOTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**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 DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL, POR LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE HUAYACOCOTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**VII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA**

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ADMITE EXPRESAMENTE EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA LA INVERSIÓN, AL MUNICIPIO DE HUAYACOCOTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**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 DEL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA LA INVERSIÓN, AL MUNICIPIO DE HUAYACOCOTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE ENTREGA 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 HUAYACOCOTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 139/2016. MUNICIPIO DE HUAYACOCOTLA, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 9 DE AGOSTO DE 2018. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y EDUARDO MEDINA MORA I. LOS MINISTROS JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS EMITIERON SU VOTO CON RESERVAS. EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EMITIÓ SU VOTO EN CONTRA DE CONSIDERACIONES. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: JORGE JANNU LIZÁRRAGA DELGADO.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día nueve de agosto de dos mil dieciocho.

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Demanda.** Por escrito recibido el **siete de noviembre de dos mil dieciséis**, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Eloy Vargas Vargas, en su carácter de síndico y en representación del **Municipio de Huayacocotla, Estado de Veracruz**, promovió juicio de controversia constitucional, contra las autoridades que a continuación se precisan:

**Autoridades:**

- Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz;
- Secretario de Finanzas del Estado;
- Director general de Contabilidad Gubernamental de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado;
- Director de Cuenta Pública de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado;
- Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado.

En el apartado denominado "**actos reclamados**", señaló lo siguiente:

"1. ... demanda la invalidez de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que se hayan emitido para la realización de la indebida retención de participaciones federales que le corresponden al Municipio de Huayacocotla, Veracruz, por el concepto de Ramo 23, y en lo particular a Ramo General 23.

"a) Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversiones-A-2016, FORTAFIN A-2016. \$\*\*\*\*\*, para ser aplicado a las obras denominadas:

"'Construcción de Jardín de Niños Francisco Gabilondo Soler',

"'Construcción de andador peatonal La Loma Palo Bendito'.

"Así como los recursos correspondientes al concepto Ramo 33, en lo particular a:

"a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISMDF \$\*\*\*\*\*.

"b) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F., FORTAMUNDF \$\*\*\*\*\*.

"2. ... La invalidez de cualquier orden para llevar a cabo los descuentos y retención indebidos de las participaciones federales que le corresponden al Municipio por el concepto de Ramo General 23, y en lo particular a:

"a) Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversiones A-2016, FORTAFIN A-2016. \$\*\*\*\*\* , para ser aplicado a las obras denominadas:

"'Construcción de Jardín de Niños Francisco Gabilondo Soler',

"'Construcción de andador peatonal La Loma Palo Bendito'.

"Así como los recursos correspondientes al concepto Ramo 33, en lo particular a:

"a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISMDF \$\*\*\*\*\*.

"b) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F., FORTAMUNDF \$\*\*\*\*\*.

"...

"3. ... La omisión de las autoridades señaladas como demandadas, el cumplimiento de las obligaciones constitucionales a su cargo, 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:

"a) Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversiones A-2016, FORTAFIN A-2016. \$\*\*\*\*\* , para ser aplicado a las obras denominadas:

"'Construcción de Jardín de Niños Francisco Gabilondo Soler',

"'Construcción de andador peatonal La Loma Palo Bendito'.

"Así como los recursos correspondientes al concepto Ramo 33, en lo particular a:

"a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISMDF \$\*\*\*\*\*.

"b) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F., FORTAMUNDF \$\*\*\*\*\*.

"...

"4. ... la obligación de las autoridades demandadas de restituir y entregar las cantidades que inconstitucionalmente han detenido las participaciones que corresponden al Municipio del Fondo por el concepto de Ramo General 23 y en lo particular a:

"a) Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversiones A-2016, FORTAFIN A-2016. \$\*\*\*\*\*, para ser aplicado a las obras denominadas:

"'Construcción de Jardín de Niños Francisco Gabilondo Soler',

"'Construcción de andador peatonal La Loma Palo Bendito'.

"Así como los recursos correspondientes al concepto Ramo 33, en lo particular a:

"a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISMDF \$\*\*\*\*\*.

"b) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F., FORTAMUNDF \$\*\*\*\*\*.

"...

"Así como también se les condene al pago de intereses, a la tasa de recargo que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones, por el retraso injustificado en entregarlas al Municipio."

"Así como también se les condene al pago de intereses, a la tasa de recargo que establece el Congreso de la Unión, para los casos de pago a plazos de contribuciones, por el retraso injustificado en entregarlas al Municipio."

SEGUNDO.—**Antecedentes.** En la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se publicaron en su número extraordinario 042<sup>1</sup> los acuerdos del Poder Ejecutivo que a continuación se señalan:

a) Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal<sup>2</sup> (FORTAMUNDF), entre los Municipios para el Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis.

b) Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal<sup>3</sup> (FISDMDF) entre los Municipios para el Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis.

• En el primero de los acuerdos, indicado con el inciso a), aparece una tabla con la distribución por Municipio de los recursos del **FORTAMUNDF**; correspondiéndole al Municipio de Huayacocotla, Veracruz, un monto de \$ \*\*\*\*\*.

En el punto quinto del documento citado, se estableció que la entrega de los recursos se haría en un máximo de cinco días hábiles, una vez recibida la ministración, correspondiente, de la Federación.

Lo anterior, conforme al último párrafo del artículo 48 de la Ley de Coordinación Fiscal, así como el calendario contenido 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 dos mil dieciséis, de los Recursos Correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios", publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de diciembre de dos mil quince.

<sup>1</sup> Es un hecho notorio consultable en la Gaceta Oficial del Estado; ello con fundamento en lo previsto en el artículo 35 de la ley reglamentaria de la materia, así como en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, en términos del numeral 1 del primero de los ordenamientos legales citados.

<sup>2</sup> En adelante FORTAMUNDF.

<sup>3</sup> En adelante FISDMDF.

En esta última publicación, se advierten las fechas de pago del FOR-TAMUNDF en el año dos mil dieciséis, así como los meses con las fechas de radicación para el Estado de Veracruz y la fecha límite de radicación para los Municipios, según lo siguiente:

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 e diciembre

- En el acuerdo referido como inciso b) relativo al **FISMDF**, en el apartado octavo, es dable advertir que en la tabla de distribución municipal correspondió al Municipio de Huayacocotla, un monto de \$ \*\*\*\*\*.

Por su parte, el punto décimo del acuerdo señala que la entrega de los recursos provenientes del FISMDF del Estado de Veracruz, se haría tan pronto fueran recibidos de la Federación a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme al párrafo segundo del artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal; es decir, mensualmente, durante los primeros diez meses del año y conforme a lo señalado en el artículo quinto del citado acuerdo publicado el dieciocho de diciembre de dos mil quince, en el Diario Oficial de la Federación; del que se advierte, como calendario de pagos, el siguiente:

Mes	Fecha de radicación al Estado	Fecha límite de radicación a los Municipios
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo
Marzo	31	7 de abril
Abril	29	6 de mayo
Mayo	31	7 de junio
Junio	30	7 de julio
Julio	29	5 de agosto
Agosto	31	7 de septiembre
Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre

Por otro lado, en cuanto al fondo Fortalecimiento Financiero para la Inversión A-2016, mediante oficio número \*\*\*\*\*, la Secretaría de Finanzas y Planeación informó al Municipio que para la obtención del fondo debía cumplir con los requisitos ahí establecidos.

Municipio	Fecha de registro	Monto
Municipio de Huayacocotla	07-sep-16	8 de febrero
Municipio de Huayacocotla	07-sep-16	7 de marzo
Total	07-sep-16	4 de noviembre

**TERCERO.—Conceptos de invalidez y preceptos constitucionales considerados como violados.** A continuación, se sintetizan los conceptos de invalidez expresados por la parte actora:

- El Poder demandado al **omitir o retrasar la entrega de los recursos federales**, vulnera la autonomía financiera de los Municipios, prevista en

el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, así como lo previsto en la Ley de Coordinación Fiscal.

- Aduce que tanto de la Ley de Coordinación Fiscal como de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Veracruz, en concordancia con el artículo 115 constitucional, se advierte que:

- Las participaciones federales que reciban los Municipios forman parte de su hacienda, las cuales serán cubiertas en los términos que determinen las Legislaturas Locales.

- Los Estados entregarán, íntegramente, a sus Municipios las cantidades que se reciban del Fondo de Fomento Municipal.

- La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en el que el Estado las reciba y el retraso dará lugar al pago de intereses de conformidad con la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión.

- Las participaciones que correspondan a las entidades y Municipios, son inembargables, no pueden ser afectados por fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por aquéllos, con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- De esta manera, destaca que es indebida la omisión de pago al Municipio, ya que no se encuentra en ningún supuesto de excepción, vulnerando con ello los principios de reserva de fuentes de los Municipios, integridad de los recursos económicos municipales, así como la libre administración de la hacienda municipal, máxime que los recursos ya fueron entregados al Estado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Por tanto, resulta inconstitucional la omisión de pago de los recursos del FORTAFIN, para ser aplicados a las obras denominadas "Construcción de Jardín de Niños Francisco Gabilondo Soler" y "Construcción de andador peatonal La Loma Palo Bendito"; así como los correspondientes a los recursos del FORTAMUNDF y FISMDF.

Al efecto, el Municipio actor, señaló que se transgreden en su perjuicio los artículos 14, 16, 40, 41, 49, 115, 116 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO.—**Radicación y admisión a trámite de la controversia constitucional.** Por acuerdo de **ocho de noviembre de dos mil dieciséis**,<sup>4</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 139/2016 y, por razón de turno, se designó, como instructor, al Ministro Alberto Pérez Dayán.

Mediante acuerdo de **diez** del mismo mes y año, el Ministro instructor tuvo por **admitida**<sup>5</sup> la demanda respectiva y ordenó emplazar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, asimismo, se dio vista a la Procuraduría General de la República y en cuanto a la solicitud de suspensión, realizada por el promovente, se ordenó formar el cuaderno incidental correspondiente.

QUINTO.—**Contestación a la demanda.** Mediante escrito depositado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el **veinte de enero de dos mil diecisiete**<sup>6</sup> en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, **Miguel Ángel Yunes Linares, gobernador del Estado de Veracruz**, contestó la demanda de controversia constitucional y fue admitida por el Ministro instructor mediante acuerdo de veinticinco de enero siguiente.<sup>7</sup>

Al respecto, el gobernador en la contestación invocó diversas causas de improcedencia; las cuales se estudiarán en el apartado correspondiente.

SEXTO.—**Opinión de la Procuraduría General de la República.** El citado órgano se abstuvo de formular pedimento ni expresó manifestación alguna.

SÉPTIMO.—**Audiencia.** Concluido el trámite respectivo, el seis de marzo de dos mil diecisiete,<sup>8</sup> se llevó a cabo 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 audiencia, de conformidad con el artículo 34 de la citada ley reglamentaria, se hizo la relación de las constancias de autos, se admitieron

<sup>4</sup> Fojas 48 y 49 del expediente.

<sup>5</sup> *Ibíd.*, fojas 50 a 52 vuelta.

<sup>6</sup> *Ibíd.*, foja 73 vuelta.

<sup>7</sup> *Ibíd.*, fojas 159 y 160.

<sup>8</sup> *Ibíd.*, fojas 183 y 184.

las pruebas documentales ofrecidas por las partes, se tuvo por presentado el escrito de alegatos del Municipio actor y se puso el expediente en estado de resolución.

OCTAVO.—**Radicación a la Sala.** En atención al dictamen formulado por el Ministro ponente al presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se acordó remitir el expediente a la Segunda Sala de este Alto Tribunal, para su radicación y resolución.

Mediante acuerdo, de veintisiete de febrero de dos mil dieciocho, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó enviar la presente controversia constitucional a la Segunda Sala de este Alto Tribunal.

Finalmente, en auto de siete de marzo de dos mil dieciocho, el presidente de esta Segunda Sala determinó que ésta se avocara al conocimiento del asunto y ordenó remitir los autos a esta ponencia para la elaboración del proyecto respectivo.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>9</sup> 1o. de la ley reglamentaria,<sup>10</sup> 10, fracción I,<sup>11</sup> y 11, fracción V,<sup>12</sup> de la Ley Orgánica del

<sup>9</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: ...

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

<sup>10</sup> "Artículo 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

<sup>11</sup> "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

<sup>12</sup> "Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I,<sup>13</sup> y tercero<sup>14</sup> del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Tribunal, del trece de mayo de dos mil trece.

SEGUNDO.—**Legitimación activa.** Se procede a realizar el estudio de la legitimación de quien promueve la controversia constitucional, por ser un presupuesto, indispensable, para el ejercicio de la acción.

El artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal faculta a los Municipios de una entidad federativa para promover controversias en las cuales se cuestione la constitucionalidad de sus actos o de sus disposiciones de carácter general.

Asimismo, conforme a los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>15</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 y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

Del escrito de la demanda de controversia constitucional, se advierte que quien promueve la controversia constitucional es el **síndico del Ayun-**

---

"...

"V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

<sup>13</sup> "Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobrepasarse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente."

<sup>14</sup> "Tercero. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

<sup>15</sup> "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. ..."

**tamiento de Huayacocotla, Veracruz**, representante legal de ese Municipio, carácter que acredita con la copia certificada de la constancia de mayoría y validez que le fue otorgada por el **Consejo Municipal Electoral de Huayacocotla, Veracruz de Ignacio de la Llave**, dependiente del Instituto Estatal Electoral, el **nueve de julio de dos mil trece**.<sup>16</sup>

De acuerdo con el artículo 37, fracción I,<sup>17</sup> de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, corresponde al síndico la representación jurídica del Municipio; por lo que procede reconocer su legitimación para promover el presente medio de control.

Así también, la del propio Municipio actor para instar la vía, al ser uno de los entes mencionados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

TERCERO.—**Legitimación pasiva.** A continuación, se analizará la legitimación de la parte demandada, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada, por la ley, a satisfacer la exigencia que se demanda.

En el caso, el Municipio actor señaló como autoridad demandada al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, al cual le atribuyó las órdenes, instrucciones, omisión de entrega o de pago de participaciones federales; de los apoyos que se derivan del Fondo de Fortalecimiento para Inversiones-A-2016 (FORTAFIN-A-2016); de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF); así como de las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) y el pago de los intereses, respectivos.

Miguel Ángel Yunes Linares dio contestación a la demanda en representación del **Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz**, personalidad que acredita con la copia certificada de la constancia de mayoría, de **doce de junio de dos mil dieciséis**, expedida en su favor por los integrantes del Consejo

<sup>16</sup> Foja 35 del expediente en que se actúa.

<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."

General del Organismo Público Local Electoral del Estado, en la cual se le declara como gobernador electo de la entidad referida.<sup>18</sup>

Ahora bien, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su artículo 42 dispone:

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

En consecuencia, **Miguel Ángel Yunes Linares** tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz en la presente controversia y cuenta con la legitimación pasiva necesaria para actuar en el presente juicio de controversia constitucional.

CUARTO.—**Precisión de actos.** Antes de entrar al análisis de la oportunidad de la demanda, es preciso determinar cuál es el acto o los actos específicamente reclamados por el Ayuntamiento actor.

A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con los artículos 39, 40 y 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, resulta procedente hacer las siguientes precisiones que derivan de la lectura integral y sistemática de las constancias de autos, particularmente de la demanda, de la contestación y de las documentales exhibidas como pruebas.

De la demanda que dio origen a la presente controversia constitucional, se advierte que el Municipio actor señala como actos impugnados los siguientes:

"1. ... demanda la invalidez de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que se hayan emitido para la realización de la indebida retención de participaciones federales que le corresponden al Municipio de Huayacocotla, Veracruz, por el concepto de Ramo 23, y en lo particular a Ramo General 23.

"a) Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversiones-A-2016, FORTAFIN A-2016. \$\*\*\*\*\* , para ser aplicado a las obras denominadas:

---

<sup>18</sup> Foja 75 del expediente en que se actúa.

"Construcción de Jardín de Niños Francisco Gabilondo Soler'

"Construcción de andador peatonal La Loma Palo Bendito'.

"Así como los recursos correspondientes al concepto Ramo 33, en lo particular a:

"a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISMDF \$\*\*\*\*\*.

"b) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F., FORTAMUNDF \$\*\*\*\*\*.

"2. ... La invalidez de cualquier orden para llevar a cabo los descuentos y retención indebidos de las participaciones federales que le corresponden al Municipio por el concepto de Ramo General 23, y en lo particular a:

"a) Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversiones-A-2016, FOR-TAFIN A-2016 \$\*\*\*\*\*, para ser aplicado a las obras denominadas:

"Construcción de Jardín de Niños Francisco Gabilondo Soler'

"Construcción de andador peatonal La Loma Palo Bendito'.

"Así como los recursos correspondientes al concepto Ramo 33, en lo particular a:

"a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISMDF \$\*\*\*\*\*.

"b) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F., FORTAMUNDF \$\*\*\*\*\*.

"...

"3. ... La omisión de las autoridades señaladas como demandadas, el cumplimiento de las obligaciones constitucionales a su cargo, 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:

"a) Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversiones-A-2016, FORTAFIN A-2016 \$\*\*\*\*\*, para ser aplicado a las obras denominadas:

"Construcción de Jardín de Niños Francisco Gabilondo Soler'

"Construcción de andador peatonal La Loma Palo Bendito'.

"Así como los recursos correspondientes al concepto Ramo 33, en lo particular a:

"a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISMDF \$\*\*\*\*\*.

"b) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F., FORTAMUNDF \$\*\*\*\*\*.

"...

"4. ... la obligación de las autoridades demandadas de restituir y entregar las cantidades que inconstitucionalmente han detenido las participaciones que corresponden al Municipio del Fondo por el concepto de Ramo General 23 y en lo particular a:

"a) Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversiones-A-2016, FORTAFIN A-2016 \$\*\*\*\*\*, para ser aplicado a las obras denominadas:

"Construcción de Jardín de Niños Francisco Gabilondo Soler'

"Construcción de andador peatonal La Loma Palo Bendito'.

"Así como los recursos correspondientes al concepto Ramo 33, en lo particular a:

"a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISMDF \$\*\*\*\*\*.

"b) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F., FORTAMUNDF \$\*\*\*\*\*.

"...

"Así como, también, se les condene al pago de intereses, a la tasa de recargo que establece el Congreso de la Unión, para los casos de pago a plazos de contribuciones, por el retraso, injustificado, en entregarlas al Municipio."

Ahora, si bien en la demanda se hace referencia a la omisión de pago de las participaciones federales sin especificar los meses ni el monto de cada mes que considera adeudado, de igual forma no precisa que ya se le hubieran entregado los recursos, mucho menos señala fecha alguna en que se hubiera realizado tal entrega en forma posterior a lo previsto en las disposiciones aplicables.

De todo ello, se aprecia que a lo que en realidad se refiere el Municipio actor es a la omisión en la ministración de participaciones federales, pues sus manifestaciones ponen en evidencia que afirma no tener conocimiento de que se hubiera realizado, hasta la fecha de la presentación de su demanda, la entrega respectiva.

No obstante, de la lectura integral del escrito inicial de demanda, así como de sus anexos, se advierte que en realidad impugna, que están pendientes de pago lo siguiente:

1. Órdenes, instrucciones y/o aprobaciones para omitir el pago de participaciones federales.

2. La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FISMDF–, correspondientes a los meses de **septiembre y octubre** de dos mil dieciséis.

3. La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FORTAMUNDF–, correspondiente a los meses de **septiembre y octubre de dos mil dieciséis**, al ser depositados hasta el diez de noviembre de ese año.

4. La omisión de pago de los montos correspondientes al Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión A –FORTAFIN A 2016–.

5. El pago de intereses por el retraso injustificado en la entrega de tales recursos.

En consecuencia, los actos impugnados que se precisan en este apartado serán los que se estudiarán a la luz de los preceptos constitucionales, aplicables al caso, en atención a la jurisprudencia P./J. 98/2009,<sup>19</sup> emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA.—El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto."

Pese a lo anterior, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que **no existen los actos identificados como órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones de retenciones y descuentos para omitir la entrega de recursos federales.**

Lo anterior, en virtud de que el ejecutivo demandado negó la existencia de tales actos –de carácter positivo– sin que de autos se advierta elemento de

<sup>19</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro digital: 166985.

convicción alguno que desvirtúe tal negativa, por lo que, se concluye que en relación con dichos actos, **procede sobreseer en la presente controversia**, con fundamento en la fracción III del artículo 20 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—**Naturaleza de los actos.** En virtud de los actos precisados en el considerando anterior, cabe destacar que respecto de las controversias constitucionales en las que se impugnan actos de naturaleza negativa –es decir, los que implican un no hacer– el Pleno de este Alto Tribunal ha establecido diversas directrices para proceder a su estudio:

**a) Posibilidad de impugnar en controversia constitucional actos de naturaleza positiva y negativa.**

Al resolver la controversia constitucional 3/97,<sup>20</sup> se destacó que de conformidad con los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 10 y 21 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del propio precepto constitucional, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que al referirse dichos numerales, en forma genérica, a "actos", debe entenderse que éstos pueden ser, atendiendo a su naturaleza, tanto positivos –implican un hacer– como negativos –implican un no hacer u omisión–.

Lo anterior se reflejó en la jurisprudencia P/J. 82/99, cuyos rubro y texto se transcriben a continuación:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE IMPUGNAR EN ESTA VÍA LAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS A QUE SE REFIERE LA LEY REGLAMENTARIA RESPECTIVA, SOBRE

---

<sup>20</sup> En sesión de dieciocho de mayo de mil novecientos noventa y nueve, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Góngora Pimentel.

LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS POSITIVOS, NEGATIVOS Y OMISSIONES.—De la lectura de los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 y 21 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del citado precepto constitucional, se advierte que corresponde conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y en el artículo 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que al referirse dichos dispositivos en forma genérica a 'actos', debe entenderse que éstos pueden ser positivos, negativos y omisiones.<sup>121</sup>

### **b) Verificación de la existencia de la obligación de hacer.**

Asimismo, se estableció que en el caso de la impugnación de actos de naturaleza negativa, dado que se combate una omisión total o absoluta en el cumplimiento de un hacer, primero debe verificarse que existe la obligación, por parte de la demandada, de llevar a cabo lo que la actora asevera que no se realizó —verbigracia, la entrega de las participaciones federales que corresponden a un Municipio—.

### **c) Regla general de plazo para la impugnación de actos de naturaleza negativa.**

En este punto, debe precisarse que en la ejecutoria que resolvió la diversa controversia constitucional 10/2001,<sup>22</sup> se determinó que los actos de naturaleza negativa tienen el carácter de continuos, pues al implicar un no hacer por parte de la autoridad, generan una situación permanente que no se subsana mientras no se realice la obligación de hacer, la cual se reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva.

De lo cual, se concluyó que, como regla general, dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para su impugnación también se actualiza

<sup>21</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página 568, registro digital: 193445.

<sup>22</sup> En sesión de veintidós de abril de dos mil tres, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Azuela Güitrón.

día a día, permitiendo entonces que la demanda pueda presentarse en cualquier momento, mientras que tal omisión persista.

La regla general de mérito se ve reflejada en la jurisprudencia P/J. 43/2003, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISSIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.—El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial 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."<sup>23</sup>

Cabe destacar que, para que se actualice la aplicación de la regla general de referencia, se requiere de la existencia de una falta absoluta de actuación de la demandada y no del solo incumplimiento parcial o de la mera infracción de alguna disposición legal, por ejemplo, la emisión de un oficio –acto positivo– que no cumpla con todos los requisitos previstos en las disposiciones conducentes.

Es aplicable la jurisprudencia P/J. 66/2009, cuyos rubro y texto se transcriben:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA 'OMISIÓN' IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P/J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISSIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', sostuvo que cuando en una con-

---

<sup>23</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, registro digital: 183581.

troversia constitucional se reclamen omisiones, el plazo para promover la demanda es indefinido en tanto prevalezca la inactividad cuestionada. Sin embargo, para que dicha norma de excepción creada por la jurisprudencia cobre aplicación, es menester que precisamente esa inactividad sea el motivo de la impugnación, de tal forma que la pretensión del actor sea que se llene un vacío legal o se materialice una obligación derivada de la ley, de manera que la sentencia que en su momento se dicte declare que la omisión de la demandada es contraria a las normas jurídicas aplicables, ante la evidencia de que no actuó como debía hacerlo; en la inteligencia de que no basta el incumplimiento de una norma general para que se actualice una omisión impugnable en esos términos, pues para ello es necesario que con ese proceder se produzca un vacío legal o bien la falta absoluta de actuación de la autoridad, ya que de otra forma cualquier infracción a la ley implicaría la omisión y, por tanto, dejar de hacer debidamente lo ordenado bastaría para que el actor pudiera reclamarla sin sujetarse a un plazo, lo cual no puede ser aceptable, por lo que en este supuesto deben regir las reglas previstas en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.<sup>24</sup>

Otro ejemplo de un caso, que no constituye una omisión o acto negativo, sino el mero incumplimiento de una disposición legal relacionado con un acto que tiene el carácter de positivo, lo es la falta de entrega del accesorio correspondiente –intereses– cuando se ministran en forma extemporánea participaciones federales a los Municipios de una entidad federativa.

Efectivamente, en la controversia 20/2005,<sup>25</sup> el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que entre los actos impugnados se encontraba "la omisión del pago de los intereses que supuestamente se generaron con motivo del retraso de la entrega de las participaciones federales"; sin embargo, se advirtió que aun cuando el actor señalaba que se trataba de un acto negativo, en realidad, se estaba en presencia de un acto en concreto, consistente en "las entregas retrasadas, por parte de los demandados, de las participaciones federales que le corresponden al Municipio ... esto es desde

---

<sup>24</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1502, registro digital: 166988.

<sup>25</sup> Resuelta en sesión de dieciocho de octubre de dos mil siete, por mayoría de ocho votos –respecto del resolutivo primero, que sobreseyó en relación con la petición de pago de intereses con motivo de entregas de participaciones federales que no se impugnaron en el plazo de treinta días siguientes a aquél en que se realizaron– de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossio Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Silva Meza y Azuela Gutiérrez, la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas votó en contra.

el mes de enero del año dos mil, hasta la fecha de presentación de la demanda (siete de marzo de dos mil cinco)".

Se arribó a esa conclusión, en virtud de que, en términos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, tratándose de actos concretos –actos de naturaleza positiva, esto es, que implican un hacer– la demanda debe ser presentada dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se haya tenido conocimiento del acto o actos reclamados o su ejecución.

Mientras que en el escrito de demanda se señalaron las fechas en que se realizaron las ministraciones correspondientes –monto principal– las cuales generaron el derecho al pago de intereses –monto accesorio– con motivo de su entrega extemporánea.

Por tanto, a partir de esa manifestación expresa de conocimiento, que realizó el actor, se sobreseyó en relación con la petición de pago de intereses derivado de entregas de participaciones federales que no se impugnaron en el plazo de treinta días siguientes a aquél en que éstas se realizaron.

De lo anterior, se advierte que en caso de que se impugnen actos de naturaleza negativa, para que proceda el sobreseimiento por inexistencia, es necesario que sí se haya cumplido con la obligación respectiva y, además, que se encuentre demostrado en autos que el actor tuvo conocimiento de ello.

En consecuencia, sólo si el demandado demuestra que llevó a cabo el acto cuya omisión se le imputa y que tal circunstancia fue del conocimiento del actor antes de la presentación de la demanda de controversia constitucional, entonces resultará inexistente el acto negativo impugnado y procederá sobreseer en el juicio por ese motivo.

De lo anterior, puede concluirse, válidamente, que en caso de que se solicite el pago de intereses con motivo de una entrega atrasada de participaciones federales, el plazo de treinta días para presentar la demanda de controversia constitucional, empieza a correr con motivo del conocimiento que tenga el Municipio respectivo de la fecha en que se llevó a cabo dicha entrega.

Por ende, la falta de pago de intereses, en el caso descrito, no puede estimarse como una mera omisión o acto de naturaleza negativa respecto del cual pueda presentarse en cualquier momento la demanda de controversia constitucional, pues no se trata de una abstención absoluta, dado que

se encuentra íntimamente relacionado con un acto positivo consistente en la entrega de la participación federal, es decir, se trata de un accesorio vinculado con el pago del principal.

Apoya las consideraciones precedentes –por identidad de razón– la jurisprudencia P./J. 113/2010, de rubro y texto que se transcriben a la letra:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTió OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE. Si bien es cierto que como lo estableció el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial P./J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', cuando se trate de omisiones, la oportunidad para impugnarlas a través de la controversia constitucional se actualiza día a día, mientras aquéllas subsistan, también lo es que tal criterio no es aplicable cuando se impugnan las consecuencias directas de un acto positivo que no se controvirtió oportunamente, como es la falta de remisión al Congreso del Estado de Jalisco del dictamen técnico y del expediente de un Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia local tres meses antes de que concluyera su nombramiento para determinar lo relativo a su ratificación, a la que por ser una consecuencia necesaria del acuerdo del Supremo Tribunal de Justicia del Estado en el que determinó que el indicado juzgador es inamovible por haber sido ratificado con anterioridad, no se le puede atribuir el carácter de omisión para los efectos de la controversia, por lo que el plazo para controvertir la aludida falta de remisión es el mismo que rige para la impugnación del acuerdo del que deriva, sin que sea válido sujetarlo a la regla prevista en la jurisprudencia mencionada."<sup>26</sup>

#### **d) Carga probatoria respecto de la existencia del acto de naturaleza negativa.**

Por otra parte, regresando a la ya referida controversia constitucional 3/97, una vez que se verificó la existencia de la obligación de hacer, entonces corresponderá a la demandada la carga de la prueba de acreditar que no existen esas omisiones, es decir, que sí cumplió con la obligación respectiva.

<sup>26</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2716, registro digital: 163194.

En caso de que la demandada ofrezca elementos de convicción destinados a demostrar que sí realizó el acto cuya omisión se le imputa, entonces se revierte la carga probatoria y será la actora quien deberá desvirtuar tales pruebas.

De las consideraciones de mérito surgió 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>27</sup>

#### **e) Posibilidad de ampliar demanda.**

La carga probatoria de la demandada para acreditar que no existen las omisiones que se le imputan, genera la probabilidad de que, en la contestación, se den a conocer al actor aspectos novedosos, por lo que, a partir de tal conocimiento, podrá ampliar su demanda, en términos de lo previsto por el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de desvirtuar los elementos de convicción exhibidos y/o hacer valer lo que a su interés convenga.

Es aplicable la jurisprudencia P/J. 139/2000, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. HECHO NUEVO Y HECHO SUPERVENIENTE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.—De conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la ampliación de la demanda de controversia constitucional constituye un derecho procesal, del cual la parte actora puede hacer uso cuando se actualice cualquiera de las siguientes dos hipótesis, a saber: la primera, den-

<sup>27</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página 567, registro digital: 193446.

tro del plazo de quince días siguientes a la presentación de la contestación de la demanda, si en ésta apareciere un hecho nuevo; y, la segunda, hasta antes de la fecha del cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente. Ahora bien, para determinar la oportunidad en que debe hacerse valer la referida ampliación, debe tomarse en consideración la distinción entre el hecho nuevo y el superveniente, pues mientras el primero es aquel respecto del cual la parte actora tiene conocimiento de su existencia con motivo de la contestación de la demanda, con independencia del momento en que nace, el hecho superveniente es aquel que se genera o acontece con posterioridad a la presentación de la demanda de controversia constitucional, pero antes del cierre de instrucción. De ahí que tratándose de hechos nuevos deba determinarse cuándo tuvo conocimiento de ellos la parte actora, en tanto que si se trata de hechos supervenientes deba definirse cuándo tuvieron lugar.<sup>128</sup>

En este punto, debe destacarse que el aspecto de los hechos nuevos que permite ampliar la demanda al actor lo es el conocimiento que se adquiere de él, más no la fecha en que nacieron o se generaron.

En efecto, para que el acto que pretende impugnarse pueda considerarse un hecho nuevo, la parte actora tuvo que haber tenido conocimiento de éste al momento de la contestación de la demanda, circunstancia que se colige de lo establecido en el artículo 27 de la ley reglamentaria de la materia, en dónde se prevé que podrá ampliarse la demanda dentro de los quince días siguientes a la contestación si en esta apareciere un hecho nuevo.

En ese orden de ideas, el derecho a ampliar la demanda tiene una especial relevancia tratándose de la impugnación de actos de naturaleza negativa, debido a la distribución de cargas probatorias referida en párrafos precedentes.

Así es, si bien corresponde a la demandada acreditar que no existen las omisiones impugnadas, cuando se ofrecen elementos de convicción para demostrar que sí se cumplió con la obligación respectiva, entonces se revierte la carga probatoria y será la actora quien deberá desvirtuar tales pruebas, así como hacer valer lo que a su derecho convenga respecto de ellas, lo cual podrá llevar a cabo precisamente a través de la ampliación de demanda, al constituir el momento oportuno para ello y, de no hacerlo así, incumplirá con la referida carga procesal.

<sup>28</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, diciembre de 2000, página 994, registro digital: 190693.

Tal incumplimiento podría traer diversas consecuencias según el caso específico, desde la inexistencia del acto –negativo– impugnado, hasta el reconocimiento de validez de los hechos de los que se tuvo conocimiento con la contestación, debido a su falta de impugnación.

SEXTO.—**Oportunidad.** Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida en forma oportuna respecto de los actos impugnados, que son los siguientes:

En ese tenor, del escrito inicial de demanda, se advierte que los actos efectivamente impugnados son:

a) La omisión de pago del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), correspondiente a los meses de **septiembre y octubre de dos mil dieciséis**, al haberse depositado las ministraciones hasta el diez de noviembre de esa anualidad.

b) La omisión de pago 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**, todos de dos mil dieciséis.

c) La omisión de pago del Fondo de Fortalecimiento para la Inversión-A-2016 (FORTAFIN), para ser aplicado a las obras denominadas "Construcción de Jardín de Niños Francisco Gabilondo Soler" y "Construcción de andador peatonal La Loma Palo Bendito".

d) Pago de intereses correspondientes.

Ahora bien, 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, dispone:

"Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se

produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y

"III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine."

De conformidad con el precepto antes transcrito, el plazo para la presentación de la demanda de controversia constitucional será de treinta días, tratándose de actos y disposiciones generales. Cuando la demanda se promueva con motivo de disposiciones generales, el plazo para su presentación se computará a partir de su publicación, o bien, a partir de su primer acto de aplicación y, tratándose de conflictos de límites diversos a los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Federal –hoy derogada–, 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, la regla general de mérito puede encontrar excepciones según las particularidades del acto cuya invalidez se demanda.

En el presente caso, si bien se impugna la abstención total del Ejecutivo Estatal demandado de cumplir con una obligación legal –un no hacer absoluto–, lo cierto es, que de las pruebas que obran en autos, se advierte que, en algunos casos, sí se realizaron los pagos correspondientes.

En el caso, del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) el actor realmente impugna el retraso en el pago de los meses correspondientes a septiembre y octubre de dos mil dieciséis, al haberse depositado hasta el diez de noviembre de esa anualidad, aspecto que se corrobora con las pruebas que obran en autos.

En consecuencia, respecto de tales meses ya no se está en presencia de una omisión absoluta, sino que dichos pagos constituyen un acto de hacer, es decir, tienen un carácter positivo, razón por la cual deben impugnarse dentro del plazo de treinta días posteriores a aquel en que la entrega de recursos efectivamente se llevó a cabo.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Ello conforme al criterio mayoritario del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, sostenido en la sesión pública de diecinueve de febrero de dos mil dieciocho, al resolver la controversia constitucional 135/2016.

Por tanto, el plazo de treinta días para promover la controversia constitucional respecto de los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis, atinentes al **FORTAMUNDF**, transcurrió del once de noviembre de esa anualidad al nueve de enero de dos mil diecisiete,<sup>30</sup> de ahí que si el escrito de demanda se presentó ante esta Suprema Corte el siete de noviembre de dos mil dieciséis, resulta evidente su oportunidad por lo que hace a dicho fondo (FORTAMUNDF).

Respecto del pago de los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, reclamados por el Municipio actor, correspondientes al **FISMDF**, de las constancias de autos, se advierte que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio \*\*\*\*\* de veintiséis de diciembre de dos mil dieciséis, se encontraban pendientes de pago los meses de **agosto, septiembre y octubre** de dos mil dieciséis, por lo que resulta aplicable la regla general consistente en que la oportunidad, para promover la controversia constitucional se actualiza de momento a momento, mientras la omisión combatida subsista y, en consecuencia, su impugnación es **oportuna**.

Por otra parte, en relación con el monto correspondiente al Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión A FORTAFIN, resulta aplicable la regla general consistente en que la oportunidad para promover la controversia constitucional se actualiza de momento a momento, mientras la omisión combatida subsista, y en consecuencia, su impugnación también debe considerarse oportuna.

Aspecto que se corrobora con lo manifestado por el propio Poder Ejecutivo, en el oficio \*\*\*\*\* , de veintiséis de diciembre de dos mil dieciséis, en el que se reconoció el adeudo de \$\*\*\*\*\* , de determinadas cantidades.

Ahora, por lo que hace al acto cuya invalidez se demanda, que se identificó como la omisión de pago de los intereses, correspondientes, al tratarse

---

<sup>30</sup> Del aludido plazo se descontaron los días doce, trece, diecinueve, veinte, veintiuno, veintiséis y veintisiete de noviembre, tres, cuatro, diez y once de diciembre, todos de dos mil dieciséis, así como siete y ocho de enero de dos mil diecisiete, por ser inhábiles en términos de lo dispuesto en el punto primero, incisos a), b), c) y m) del Acuerdo General Plenario 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los de su competencia, así como de los de descanso para su personal, además del dieciséis al treinta y uno de diciembre del año en curso y uno de enero de dos mil diecisiete, de conformidad con el artículo 3, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

de un accesorio de los montos principales, sigue la suerte de éstos, por lo que sólo se estiman oportunos –en cuanto a su impugnación, pues el aspecto de la procedencia de su pago corresponde al fondo del asunto– los relativos a los montos principales que así se calificaron.

SÉPTIMO.—**Causas de improcedencia.** En el presente considerando se abordan las causas de improcedencia invocadas por el Poder Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave.

#### a) Extemporaneidad:

El Poder Ejecutivo de la entidad estima que se actualiza la causa de improcedencia contemplada en el numeral 19, fracción VII, de la ley reglamentaria, ya que, desde su perspectiva, la demanda no se presentó en el plazo de treinta días previsto para ello.

Afirma que en relación con los fondos reclamados, el Municipio actor confesó que "desde hace meses", es decir con anterioridad al día veintiocho de octubre de dos mil dieciséis en el que supuestamente se le comunicó que se haría la retención de participaciones, ya había solicitado la entrega de las cantidades correspondientes de las participaciones federales, asimismo, agrega que conocía las fechas en las que debió recibir los recursos, por tanto, tuvo expedito su derecho a impugnarlos a partir del día siguiente a aquel en que feneció el plazo conducente. Por tanto, al haber iniciado el cómputo del plazo a partir de ese momento y dado que concluyó el mismo sin que se hubiese inconformado, se debe entender que prescribió su derecho.

Al respecto, se **desestima** la causa de improcedencia ya que en el capítulo de oportunidad se plasmaron los últimos criterios que ha sostenido este Alto Tribunal respecto del cómputo del plazo tratándose de omisiones, absolutas, así como de actos positivos que se configuran con posterioridad a un periodo omisivo, concluyendo con base en dichas premisas, que las impugnaciones de uno y otro fondo, resultaban oportunas.

Ciertamente, en el considerando anterior se hizo referencia a lo determinado por el Tribunal Pleno en sesión de diecinueve de febrero del presente año al resolver la controversia constitucional 135/2016, en cuanto a la distinción entre omisiones y actos positivos, concluyendo que si se trataba de una omisión de pago el cual fue cubierto de forma extemporánea, se trataba de un acto de naturaleza positiva, de ahí que el plazo para la promoción de la controversia constitucional, sea de treinta días a partir de la fecha en que se

generó el pago correspondiente, en contraste con la fecha límite que tenía el Estado para cubrirlo, conforme al calendario o las reglas de pago respectivas.

Caso contrario, cuando de autos se advierta que no se ha verificado la ministración impugnada, se trata de una omisión total, que es susceptible de ser impugnada mientras dicho acto negativo subsista.

#### **b) Inexistencia del acto reclamado:**

Alega que en el caso se actualiza el supuesto previsto en el artículo 19, fracción VIII de la ley reglamentaria de la materia, pues a su consideración, es inexistente lo que reclama en cuanto a las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones de retenciones y descuentos para omitir la entrega de recursos federales.

Al respecto, debe estimarse **fundada** dicha causa al tenor de las consideraciones sustentadas en la parte final del considerando cuarto, relativo a la precisión de actos en el que se determinó sobreseer por la inexistencia de éstos.

Por otro lado, en relación con las causas de improcedencia invocadas por las partes, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, realiza argumentos referidos a la oportunidad de los actos reclamados, aspecto que fue motivo de análisis en el considerando inmediato anterior del presente fallo.

En ese sentido, al no advertirse la actualización de alguna causa de improcedencia o sobreseimiento distintas a las mencionadas, se procede al estudio del fondo del asunto.

OCTAVO.—**Estudio de fondo.** Esta Segunda Sala estima que el concepto de invalidez que hace valer el Municipio actor resulta **parcialmente fundado**, por las razones que a continuación se exponen.

En primer lugar, se recuerda que los actos impugnados –respecto de los cuales no se decretó el sobreseimiento en considerandos que anteceden– son los siguientes:

- La omisión de pago oportuno de las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FORTAMUNDF–, correspondientes a los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

- La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FISMDF–, correspondientes a los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

- La omisión de pago de los montos correspondientes al Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión (FORTAFIN).

- El pago de intereses por el retraso injustificado en la entrega de tales recursos.

Ahora, para realizar el estudio del correlativo concepto de invalidez, debe precisarse que, como lo ha sostenido el Tribunal Pleno al resolver las controversias constitucionales 5/2004 y 28/2014, el artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración que, expresamente, se presenta como no exhaustiva, de los recursos que habrán de integrarla: los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas Estatales establezcan en su favor, las participaciones federales, los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos, etcétera. Además, el segundo párrafo de dicha fracción establece garantías para que la Federación y las entidades federativas no limiten mediante el establecimiento de exenciones o subsidios el flujo de recursos que deben quedar integrados en la hacienda municipal, y el último párrafo de la misma 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 Federal, 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. Es por ello que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a los 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 los recursos de que disponen. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, pudieran incumplir o retardar tal compromiso sin mayores consecuencias, estarían privando a los Municipios de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales, y tal situación sería, obviamente, de imposible inserción en el esquema normativo plasmado en el artículo 115.

No es obstáculo a lo sostenido, hasta este momento, el hecho de que las aportaciones federales, a diferencia de las participaciones federales, no queden comprendidas bajo el régimen de libre administración de la hacienda municipal, pues tanto las participaciones como las aportaciones federales son recursos que ingresan en la hacienda municipal, pero que únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

Sin embargo, que la partida presupuestaria correspondiente al Ramo 33 y al capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal se refiera a recursos federales, y que la Federación pueda imponer obligaciones y condiciones a los Municipios beneficiarios, no implica que las entidades federativas puedan incurrir en retrasos o en omisiones 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. Una vez determinados los recursos que habrán de pasar a integrar la hacienda municipal, su efectiva percepción queda constitucionalmente garantizada por el ya citado principio de integridad de los recursos económicos municipales. Es más, puede decirse 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 ha producido una retención indebida.

Esta Sala considera que las razones anteriores pueden hacerse extensivas al Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión A (FORTAFIN-A), cuya omisión en su entrega reclama el Municipio actor, pues si bien es cierto, dicho fondo no está constituido por participaciones o aportaciones federales, también lo es que al estar conformado por recursos transferidos por la Federación a los Municipios a través de los Estados –los cuales fueron aprobados por la Cámara de Diputados en favor de los Municipios en el presupuesto de egresos de la Federación ejercicio fiscal 2016, con cargo a la asig-

nación prevista en el renglón de otras Provisiones Económicas denominada "Fortalecimiento Financiero" contenido en el anexo 20–, les debe regir el principio de integridad de los recursos municipales consagrado en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues deben entregarse de manera puntual y efectiva a los Municipios.

Precisado lo anterior, por cuestión de claridad, se analizará de manera separada cada uno de los conceptos reclamados.

**a) Omisión de pago oportuno del FORTAMUNDF, correspondiente a los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis por la cantidad de \$\*\*\*\*\*.**

De las constancias, que obran en autos, se advierte que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio \*\*\*\*\*\*, de veintiséis de diciembre de dos mil dieciséis, respondió la solicitud de información hecha por el secretario de Gobierno en el oficio \*\*\*\*\*\*, respecto de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis asignados al Municipio actor.

En la parte conducente, del oficio de mérito, se estableció lo siguiente:

"... Para el caso de las aportaciones federales correspondientes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las 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. ..."

CONCEPTO	MONTO	FECHA DE PAGO
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO NO: 1 MES ENERO/2016	\$899,178.00	29-ene-16
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO NO: 2 MES FEBRERO/2016	\$899,178.00	29-feb-16
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO NO: 3 MES MARZO/2016	\$899,178.00	04-abr-16
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO NO: 4 MES ABRIL/2016	\$899,178.00	29-abr-16
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO NO: 5 MES MAYO/2016	\$899,178.00	13-jun-16
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO NO: 6 MES JUNIO/2016	\$899,178.00	30-jun-16

FONDO FORTALECIMIENTO PAGO NO: 7 MES JULIO/2016	\$899,178.00	29-jul-16
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO NO: 8 MES AGOSTO/2016	\$899,178.00	31-ago-16
<b>FONDO FORTALECIMIENTO PAGO NO: 9 MES SEPTIEMBRE/2016</b>	<b>\$899,178.00</b>	<b>10-nov-16</b>
<b>FONDO FORTALECIMIENTO PAGO NO: 10 MES OCTUBRE/2016</b>	<b>\$899,178.00</b>	<b>10-nov-16</b>
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO NO: 11 MES NOVIEMBRE/2016	\$899,178.00	07-dic-16
FONDO FORTALECIMIENTO PAGO NO: 12 MES DICIEMBRE/2016	\$899,178.00	13-dic-16

El tesorero de la Secretaría de Finanzas refiere que el diez de noviembre de dos mil dieciséis, realizó la entrega al Municipio actor tanto de los recursos del mes de septiembre, como de los del mes de octubre de dos mil dieciséis, correspondientes al Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

Asimismo, para demostrar tal afirmación, el Poder Ejecutivo demandado ofreció los comprobantes de las transferencias electrónicas, de tales pagos, los cuales obran a fojas 146 a 156 de autos.

Cabe precisar, que el viernes veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se publicó en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el "Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, entre los Municipios del Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal de 2016", el cual contiene, entre otros aspectos, el calendario que fija las fechas de pago o "fecha límite de radicación a los Municipios" del "FORMATUNDF", según se advierte de su reproducción:

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

Por tanto, tomando en consideración la fecha límite prevista para realizar la transferencia a los Municipios, si la entrega de recursos tuvo lugar el diez de noviembre de dos mil dieciséis, entonces debe concluirse que se llevó a cabo de forma extemporánea, según se aprecia del siguiente cuadro:

Meses	Fecha límite de radicación a los Municipios	Fecha de pago
Septiembre	7 de octubre	10-nov-16
Octubre	4 de noviembre	10-nov-16

Cabe destacar que en la jurisprudencia P/J. 46/2004, este Pleno ha determinado, conforme al principio de integridad de los recursos económicos municipales, que la entrega extemporánea de recursos genera el pago de intereses.

"RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.—La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos

que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 –que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos–, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes."<sup>31</sup>

En consecuencia, el ejecutivo local demandado debe pagar intereses por el periodo que comprende del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios", hasta la data en que se realizó la entrega de los recursos.

**b) Omisión de pago del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM-DF), correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre, todos de dos mil dieciséis, por una cantidad de \$\*\*\*\*\*.**

<sup>31</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, registro digital: 181288.

En el punto "décimo" del acuerdo publicado el viernes veintinueve de enero de dos mil dieciséis, en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el "acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal entre los Municipios del Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal 2016.", que contiene el calendario que fija las fechas de pago o "fecha límite de radicación a los Municipios" del "FISMDF", cuyo contenido es el siguiente:

Mes	Fecha de radicación al Estado	Fecha límite de radicación a los Municipios
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo
Marzo	31	7 de abril
Abril	29	6 de mayo
Mayo	31	7 de junio
Junio	30	7 de julio
Julio	29	5 de agosto
Agosto	31	7 de septiembre
Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre

Por su lado, el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, a través del citado oficio \*\*\*\*\*, de veintiséis de diciembre de dos mil dieciséis, señaló lo siguiente:

"... Por lo que corresponde a las ministraciones efectuadas al Municipio, correspondientes al Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), se detallan a continuación, así como las transferencia electrónicas que hacen constar el pago de las mismas:

Concepto	Monto	Fecha de pago
Fideicomiso FAIS (F977)	\$*****	02-feb-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$*****	03-mar-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$*****	29-abr-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$*****	08-jun-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$*****	30-jun-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$*****	01-jul-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$*****	31-ago-16

"Los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, recepcionados en las cuentas bancarias, aperturadas para ese fin, fueron ministrados por la SHCP con fecha 31 de agosto, 30 de septiembre y 30 de octubre del año en curso, respectivamente, como se puede corroborar en los recibos de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la SHCP.

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

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal	Fecha de registro	Monto
Fideicomiso FAIS (F977)	29-ago-16	\$*****
Fideicomiso FAIS (F977)	27-oct-16	\$*****
Fideicomiso FAIS (F977)	26-sep-16	\$*****

..."

En el acuerdo referido como inciso b), relativo al **FISMDF**, en el apartado octavo, es dable advertir que en la tabla de distribución municipal correspondió al Municipio de Huayacocotla, un monto de \$\*\*\*\*\*.

Cabe destacar que en los dos cuadros en el rubro de "**concepto**" al momento de desglosarlo se hace alusión al fondo FAIS, fondo que no es objeto de la presente impugnación, lo cierto es que de las certificaciones de las transferencias electrónicas de los pagos efectuados en relación con el fondo FISMDF, ofrecidas por del Poder Ejecutivo demandado, se advierte, efectivamente, la coincidencia en fechas y cantidades a las relatadas en el cuadro, ello aunado a que dichos meses no fueron controvertidos en el presente medio de control constitucional, sino únicamente el monto total por \$\*\*\*\*\*, no obstante, se advierte que dicho monto corresponde a la omisión de pago de los meses de agosto, septiembre y octubre del dos mil dieciséis.

Ahora bien, de la aludida transcripción también, se advierte que la propia Secretaría de Finanzas estatal reconoce expresamente que están pendientes de pago las cantidades de \$\*\*\*\*\* por los meses de agosto y septiembre, respectivamente, así como \$\*\*\*\*\* por el mes de octubre, todos de las ministraciones de dos mil dieciséis.

Por tanto, ya que a la fecha no se han pagado los montos a los que se hizo referencia, el Poder Ejecutivo demandado deberá pagar las cantidades atinentes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, así como los intereses que se generen por el periodo que comprende del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios", hasta aquella en que se realice la entrega de tales recursos.

**c) Omisión de pago del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión (FORTAFIN), por la cantidad de \$\*\*\*\*\*.**

Debe destacarse que el Municipio en su escrito de demanda señaló que se le debía un total de \$\*\*\*\*\*<sup>32</sup> y para tal efecto adjuntó como elemento probatorio el oficio número \*\*\*\*\*<sup>33</sup> de la Secretaría de Finanzas del Estado, del cual, se advierte que para estar en aptitud de depositar dicha cantidad para la construcción del Jardín de Niños Francisco Gabilondo Soler y la construcción del Andador Peatonal la Loma Palo Bendito, era necesario cumplir esencialmente con los requisitos siguientes:

- Someter e informar en sesión de Cabildo los proyectos de inversión a ejecutar autorizado por la SHCP con los recursos solicitados, en donde se mencione el monto de inversión en pesos.

<sup>32</sup> Foja 4 del cuaderno relativo a la controversia constitucional 139/2016.

<sup>33</sup> Ibíd. páginas 39 y 40.

- Someter en sesión de Cabildo el acuerdo que autorice el presidente municipal y al síndico del Ayuntamiento a celebrar el Convenio de Coordinación con el Estado.
- Solicitar al Congreso del Estado la autorización para celebrar el convenio referido, anexando el acta de Cabildo respectiva.
- Entregar la copia del oficio citado, en el inciso anterior, con el sello de recibido por el Congreso del Estado y copia del acta de Cabildo ya mencionados.
- Abrir una cuenta bancaria productiva, específica y exclusiva para la identificación, registro y control de los recursos públicos federales que le serán transferidos al Ayuntamiento, así como los rendimientos financieros que se generen.
- Enviar al titular de la Tesorería los datos de la cuenta bancaria.
- Presentar en su momento el convenio de coordinación a celebrarse con el Estado, debidamente requisitado por las autoridades Municipales en tres tantos.
- Una vez celebrado el convenio referido se deberá presentar el recibo provisional de los recursos por transferir por cada una de las ministraciones, emitidos por la Tesorería Municipal del Ayuntamiento.

Ahora bien, el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, a través del referido oficio **\*\*\*\*\***, de seis de marzo de dos mil diecisiete, señaló lo siguiente:

"... Las aportaciones de los recursos del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión (FORTAFIN A 2016), correspondiente al ejercicio 2016, fueron ministradas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) al Gobierno del Estado de manera global, con fecha 31 de agosto y registradas en el Sistema Integral de Administración Financiera para el Estado (SIAFEV) con fecha 07 de septiembre de 2016, para lo que se adjunta el recibo de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la SHCP.

"Que (sic) el SIAFEV, se advierten registros en favor del Municipio de Huayacocotla, pendientes de pago por la cantidad de \$\*\*\*\*\*; dicha asignación de los recursos del FORTAFIN A se detallan a continuación:

Municipio	Fecha de registro	Monto
Municipio de Huayacocotla	07-sep-16	02-feb-16
Fideicomiso FAIS (F977)	07-sep-16	03-mar-16
Total		5'502,753.20

"Por lo que hace a las ministraciones realizadas al Municipio, derivados del FORTAFIN, no se visualizaron pagos en el SIAFEV". ...<sup>34</sup>

De la transcripción anterior, se advierte que la Secretaría de Finanzas estatal reconoce, expresamente, que están pendientes de pago por una cantidad total de \$\*\*\*\*\*, por concepto del Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión FORTAFIN.

En ese sentido, se advierte que el tesorero señaló: que únicamente se le debía por este concepto la cantidad de \$\*\*\*\*\*, monto que en los alegatos respectivos el Municipio objetó; no obstante, no acompañó ningún elemento probatorio para respaldar la circunstancia de que efectivamente se hubieran suscrito los convenios de coordinación conducentes y hubieran cumplido con los requisitos destacados en el citado oficio de la Secretaría de Finanzas.

Bajo esta perspectiva y en virtud de que no existen mayores elementos probatorios en el expediente, se concluye que la cantidad debida es la que señaló el tesorero en su oficio, pues el Municipio debió presentar desde un inicio los convenios respectivos, con la finalidad de cumplir con lo ordenado en el oficio suscrito por el secretario de Finanzas, pues para ejercer el monto ahí señalado eran necesarios diversos requisitos.

Por tanto, ya que a la fecha no se han pagado los montos a los que se hizo referencia, el Poder Ejecutivo demandado deberá pagar la cantidad adeudada, reconocida por el propio tesorero, así como los intereses generados a partir del día en que efectivamente el Estado debió ministrar los recursos del fondo al Municipio.

NOVENO.—**Efectos.** De conformidad con lo previsto en las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>35</sup>

<sup>34</sup> *Ibíd.* página 132.

<sup>35</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ...

esta Segunda Sala determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz deberá realizar el pago en favor del Municipio de Huayacocotla, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por los siguientes conceptos:

a) En relación con el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal:

Por los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis, el pago de los respectivos intereses que se hayan generado por el periodo que comprende del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios", hasta la data en que se realizó la entrega de los recursos.

b) En relación con el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal:

Las cantidades correspondientes a \$\*\*\*\*\*, tanto por el mes de agosto como por el mes de septiembre, respectivamente, así como \$\*\*\*\*\* , por el mes de octubre, todos de dos mil dieciséis. Así como los correspondientes intereses que se hubieren generado por el periodo que comprende del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios", hasta la fecha en que se realice la entrega de tales recursos.

c) En cuanto a la omisión de pago del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión A-2016:

La cantidad señalada por el tesorero de la Secretaría de Finanzas, por un monto total de \$\*\*\*\*\* , más los intereses que se hayan generado desde el día en que el Estado debió ministrar los recursos al Municipio.

---

"IV. Los alcances y los efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos encargados de cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las acciones que se señalen;

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

En ese sentido, el poder demandado deberá llevar a cabo el pago al Municipio actor de los montos e intereses aludidos, en un plazo de noventa días hábiles a partir de que le sea notificada la presente sentencia.<sup>36</sup>

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional en los términos y por las autoridades precisadas en el considerando cuarto del presente fallo.

SEGUNDO.—Con la salvedad anterior, es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en un plazo no mayor a noventa días contados a partir del día siguiente al en que sea notificado de esta resolución, deberá actuar en términos del considerando último de esta ejecutoria.

**Notifíquese;** por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. Los Ministros José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos emitieron su voto con reservas. El Ministro Javier Laynez Potisek emitió su voto en contra de consideraciones.

**En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a 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, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación 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 21 de junio de 2019 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

<sup>36</sup> Conforme al criterio mayoritario del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, sostenido en la sesión pública, de veintidós de febrero de dos mil dieciocho, al resolver la controversia constitucional 135/2016.

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE JUAN RODRÍGUEZ CLARA 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 JUAN RODRÍGUEZ CLARA 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.**

**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. SUS DIFERENCIAS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE JUAN RODRÍGUEZ CLARA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO ES POSIBLE ANALIZAR EN ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL LA ENTREGA DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL CONTRATO DE FIDEICOMISO IRREVOCABLE EMISOR, DE ADMINISTRACIÓN Y PAGO NÚMERO F-998, YA QUE TALES REMANENTES NO SE ENCUENTRAN PROTEGIDOS POR EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS MUNICIPALES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE JUAN RODRÍGUEZ CLARA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLAN-**

**TEEN 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 JUAN RODRÍGUEZ CLARA 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 JUAN RODRÍGUEZ CLARA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IX. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ADMITE EXPRESAMENTE EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS PRODUCTORES DE HIDROCARBUROS, POR LOS MESES DE ENERO, FEBRERO, MARZO, ABRIL, MAYO, JUNIO, JULIO Y UNA PARTE DEL MES DE AGOSTO DE DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE JUAN RODRÍGUEZ CLARA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**X. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS PRODUCTORES DE HIDROCARBUROS, POR LOS MESES DE ENERO, FEBRERO, MARZO, ABRIL, MAYO, JUNIO, JULIO Y UNA PARTE DEL MES DE AGOSTO DE DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE JUAN RODRÍGUEZ CLARA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ADMITE EXPRESAMENTE EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL, POR LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE JUAN RODRÍGUEZ CLARA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XII. 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 DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL, POR LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE JUAN RODRÍGUEZ CLARA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE ENTREGA 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 JUAN RODRÍGUEZ CLARA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 193/2016. MUNICIPIO DE JUAN RODRÍGUEZ CLARA, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 29 DE AGOSTO DE 2018. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS,

MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y EDUARDO MEDINA MORA I.; JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EMITIÓ SU VOTO CON RESERVAS; MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS EMITIÓ SU VOTO CON SALVEDADES. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: JORGE JANNU LIZÁRRAGA DELGADO.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintinueve de agosto de dos mil dieciocho.

VISTOS Y  
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Demanda.** Por escrito recibido el **veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis**, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **\*\*\*\*\***, en su carácter de síndico y en representación del **Municipio de Juan Rodríguez Clara, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**, promovió juicio de controversia constitucional, en contra de las autoridades que a continuación se precisan, para controvertir los siguientes actos:

"II. La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio:

"a) Secretaria de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con domicilio para ser debidamente emplazado en la avenida Ruiz Cortines, sin número, esquina con avenida Xapala, Código Postal 91010, de la ciudad de Xalapa, Veracruz.

"b) Gobernador interino del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, con domicilio ampliamente conocido para ser debidamente emplazado en la avenida Enríquez, justo donde se encuentra el Palacio de Gobierno, en la ciudad de Xalapa, Veracruz.

"...

"a) Las entregas retrasadas por parte del demandado de las Aportaciones Federales (Fondo de Infraestructura Social Municipal) que le corresponden al Municipio actor, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre del año dos mil dieciséis, hasta la fecha de presentación de la demanda y las que se sigan generando hasta que se de puntual entrega. La imprevisión del pago de los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos correspondientes a los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto y septiembre del año dos mil dieciséis.

"Así como la omisión en la entrega de los apoyos que se derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998, celebrado por una parte, como fideicomitentes, el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación y diversos Municipios de la entidad entre los cuales se encuentra el de Veracruz y, por otra parte, como fiduciario, Deutsche Bank México, S.A., Institución de Banca Múltiple, División Fiduciaria.

"b) La omisión del demandado de regularizar las entregas de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor, en los tiempos que establece la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Número 251 que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y Establece las Bases, Montos y Plazos a los que se sujetarán las Participaciones Federales, así como el Acuerdo 7/2015 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.

"c) La omisión del demandado de resarcirle económicamente al Municipio actor, con motivo del retraso de la entrega de las aportaciones federales comprendidas a partir de agosto, septiembre y octubre del año dos mil dieciséis a la fecha de presentación de demanda, conforme a lo previsto por los artículos 6, párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley Número 251, el pago de intereses correspondientes."

SEGUNDO.—**Antecedentes de la demanda.** El Municipio actor señaló los siguientes antecedentes:

"1. El Municipio de Juan Rodríguez Clara, Veracruz, es una parte integrante de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Veracruz, sin más límites que los señalados expresamente en las leyes aplicables, de acuerdo con lo dispuesto por lo dispuesto por los artículos 115, primer párrafo y fracciones II y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 3 y 68 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz y el numeral 2 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz.

"2. Conforme al principio de legalidad tributaria, contenido en los artículos 31, fracción IV y 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda contribución necesaria para contribuir el gasto público de los Municipios debe estar definida por una ley en sentido formal y material, de

tal suerte, que los tributos por los que obtiene sus ingresos, deben preverse en una ley expedida por el Congreso de Veracruz.

"3. El miércoles veintisiete de diciembre de mil novecientos setenta y ocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Coordinación Fiscal, cuyo objeto es, por un lado, armonizar el ejercicio de la potestad tributaria entre los órganos legislativos de los referidos órganos de Gobierno con el fin de evitar la doble o múltiple tributación y, por otro, otorgar a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios, con base en un fondo general y fondos específicos, participación en la recaudación de los gravámenes de carácter federal, ya sea en forma global o condicionada, pues en algunos casos, la respectiva participación debe destinarse al financiamiento de determinadas actividades estatales o municipales.

"4. El dos de enero de mil novecientos setenta y nueve, en términos de la Ley de Coordinación Fiscal, la Federación y el Estado de Veracruz, celebraron el convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus anexos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintiocho de diciembre de mil novecientos setenta y nueve, conforme al cual el Estado de Veracruz se obligó a no mantener en vigor, ni crear impuestos estatales o municipales que contraríen los límites señalados en las diversas leyes de carácter federal, que implicó que a partir de la entrada en vigor de tal convención se haya desincorporado de la esfera competencial del Congreso Local del Estado de Veracruz, la atribución para crear contribuciones estatales y municipales que recaigan sobre los imposables gravados por los impuestos contemplados por las diversas leyes federales y, como consecuencia de lo anterior, la Federación adquirió la obligación de beneficiar al Estado de Veracruz y a sus Municipios con la entrega de las participaciones que les corresponden, en términos de lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal y del Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondiéndole establecer, en todo caso, la Legislatura Local, su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general.

"5. Así las cosas, el Congreso del Estado de Veracruz no puede establecer ninguna contribución municipal para recaudar ingresos a favor del Municipio actor, que algún acto o hecho jurídico que ya sea objeto de un impuesto de carácter federal en los términos pactados en el convenio referido. Sin embargo, el Municipio actor tiene derecho, como consecuencia, a recibir del demandado, las participaciones que la federación le envía, por conducto del Estado de Veracruz, dentro de los cinco días siguientes al en que dicha entidad fede-

rativa las reciba de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de tal suerte que, el retraso en la entrega de tales participaciones, da lugar al pago de intereses, conforme a lo previsto por los artículos 6, segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal y el diverso 3 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave.

"6. Desde el año dos mil dieciséis, el demandado, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Veracruz, ha incurrido en un retraso sistemático, en la entrega de las aportaciones federales que corresponden al Municipio actor; es decir, no obstante que el Estado de Veracruz recibe de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las aportaciones federales de manera puntual y conforme al calendario que ésta publica cada año en el Diario Oficial de la Federación, el demandado, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Veracruz, deja pasar semanas para su entrega al Municipio, esto es, varios días sucesivos después de la fecha límite de cinco días siguientes a aquel en que el Estado de Veracruz las recibe de la Secretaría de Hacienda, tal y como se desprende de la simple lectura de los oficios relativos a la entrega de las aportaciones federales correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, expedidos por el demandado, por conducto del secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Veracruz.

"7. El demandado ha incurrido desde el mes de agosto del año dos mil dieciséis, en un retraso constante en la entrega de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor, entre la fecha límite que tiene para la entrega de las participaciones federales al Municipio actor (que es de cinco días siguientes a aquel en que el Estado de Veracruz recibe de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las participaciones) y la entrega efectiva que hace de tales participaciones, sin que efectúen el correspondiente pago de intereses devengados con motivo de tal retraso (integrados en los respectivos recargos e importe de actualización), en los términos previstos por los normativos 6, segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley Número 251 que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y establece las bases, montos y plazos a los que se sujetarán las participaciones federales, sin que hasta la fecha haya regularizado la entrega de las participaciones federales que le corresponden al Municipio, dentro de los tiempos que marca la ley, por lo que se considera inconstitucional el actuar del demandado."

TERCERO.—**Concepto de invalidez.** A continuación se sintetiza el único concepto de invalidez expresado por la parte actora.

- Los actos impugnados trasgreden el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, que consagra el régimen de libre administración hacendaria, así como el principio de integridad de sus recursos económicos, por un lado, porque no ha entregado puntualmente al Municipio las participaciones federales que le corresponden, de tal forma que no ha regularizado su entrega dentro de los tiempos que marca la ley y por otra parte, porque ha omitido pagar al Municipio actor los intereses generados por el retardo en que se ha incurrido en la entrega de tales recursos federales que le corresponden.

- No existe ninguna justificación para que la autoridad demandada pueda incurrir en retrasos en la entrega de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor, de tal suerte que, como tales recursos integran la hacienda pública municipal, su efectiva percepción queda constitucionalmente garantizada por el ya citado principio de integridad de los recursos económicos municipales, por lo que no hay un 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. Invoca la jurisprudencia P./J. 46/2004.

- 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 en su manejo, pero nunca de disposición, suspensión o retención.

CUARTO.—El Municipio actor señaló que se transgreden en su perjuicio los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—**Radicación y admisión a trámite de la controversia constitucional.** Por acuerdo de **veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis**,<sup>1</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 193/2016 y, por razón de turno, se designó como instructor al Ministro Alberto Pérez Dayán.

Mediante acuerdo de **treinta** del mismo mes y año, el Ministro instructor tuvo por **admitida**<sup>2</sup> la demanda respectiva, se tuvo como demandado y se

<sup>1</sup> Fojas 119 y 120 del expediente relativo a la controversia constitucional 193/2016.

<sup>2</sup> *Ibíd.*, fojas 121 a 123.

ordenó el emplazamiento del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, no así respecto de la Secretaría de Finanzas de dicha entidad federativa; asimismo, se dio vista a la Procuraduría General de la República.

**SEXTO.—Contestación a la demanda.** Mediante escrito depositado en Oficina de Correos Certificada de la localidad el treinta y uno de enero de dos mil diecisiete y recibido el **trece de febrero siguiente**<sup>3</sup> en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, **Miguel Ángel Yunes Linares, gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**, contestó la demanda de controversia constitucional.

Al respecto, en la contestación se invocaron diversas causas de improcedencia y se adujo que los actos impugnados no eran hechos propios, porque la administración estatal inició el uno de diciembre de dos mil dieciséis.

**SÉPTIMO.—Opinión de la Procuraduría General de la República.** El citado órgano se abstuvo de formular pedimento ni expresó manifestación alguna.

**OCTAVO.—Audiencia.** Concluido el trámite respectivo, el **cuatro de abril de dos mil diecisiete**,<sup>4</sup> se realizó 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 audiencia, de conformidad con el artículo 34 de la citada ley reglamentaria, se hizo la relación de las constancias de autos, se admitieron las pruebas documentales ofrecidas por las partes, se tuvieron por presentados el escrito del Poder Ejecutivo de la entidad, así como los alegatos del Municipio actor y se puso el expediente en estado de resolución.

**NOVENO.—Radicación a la Sala.** En atención al dictamen formulado por el Ministro instructor al presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se acordó remitir el expediente a la Segunda Sala de este Alto Tribunal, para su radicación y resolución.

#### CONSIDERANDO:

**PRIMERO.—Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia

<sup>3</sup> Ibíd, fojas 147 a 154.

<sup>4</sup> Ibíd, fojas 232 y 233.

constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>5</sup> 1 de la ley reglamentaria de la materia;<sup>6</sup> 10, fracción I<sup>7</sup> y 11, fracción V,<sup>8</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I<sup>9</sup> y tercero,<sup>10</sup> del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, del trece de mayo de dos mil trece, por tratarse de un conflicto entre el Municipio de Juan Rodríguez Clara y el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el entendido de que no se trata de normas generales por lo que resulta innecesaria la mayoría calificada de los señores Ministros para su resolución.

SEGUNDO.—**Legitimación activa.** Se procede a realizar el estudio de la legitimación de quien promueve la controversia constitucional, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

<sup>5</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:

..."

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

<sup>6</sup> **Artículo 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

<sup>7</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

<sup>8</sup> **Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

..."

"V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

<sup>9</sup> **SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobrepasar y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.—Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente."

<sup>10</sup> **TERCERO.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

El artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal faculta a los Municipios de una entidad federativa para promover controversias en las cuales se cuestione la constitucionalidad de sus actos o de sus disposiciones de carácter general.

Asimismo, conforme a los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>11</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 y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En el caso, del escrito de la demanda de controversia constitucional se advierte que quien promueve la controversia constitucional es el **síndico del Ayuntamiento de Juan Rodríguez de Clara, Veracruz de Ignacio de la Llave**, representante legal de ese Municipio, carácter que acredita con copia certificada de la constancia de mayoría y validez que le fue otorgada por el **Consejo Municipal Electoral de Juan Rodríguez de Clara, Veracruz de Ignacio de la Llave**, dependiente del Instituto Electoral Veracruzano, el **nueve de julio de dos mil trece**.<sup>12</sup>

De acuerdo con el artículo 37, fracción I,<sup>13</sup> de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, corresponde al síndico la representación jurídica del Municipio; por lo que procede reconocer su legitimación para promover el presente medio de control.

Así también, la del propio Municipio actor para instar la vía, al ser uno de los entes mencionados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

---

<sup>11</sup> "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."

<sup>12</sup> *Ibíd.*, foja 20.

<sup>13</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."

TERCERO.—**Legitimación pasiva.** A continuación, se analizará la legitimación de la parte demandada, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

En el caso, el Municipio actor señaló como autoridad demandada al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, al cual le atribuyó la omisión de entrega de recursos federales; de los apoyos que se derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998; de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMDF); así como de las aportaciones del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos así como el pago de los intereses respectivos.

**Miguel Ángel Yunes Linares** dio contestación a la demanda en representación del **Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**, personalidad que acredita con la copia certificada de la constancia de mayoría de **doce de junio de dos mil dieciséis**, expedida en su favor por los integrantes del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la cual se le declara como gobernador electo de la entidad referida.<sup>14</sup>

Ahora bien, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su artículo 42, dispone:

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

En consecuencia, Miguel Ángel Yunes Linares tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz en la presente controversia.

CUARTO.—**Precisión de los actos impugnados.** Antes de entrar al análisis de la oportunidad de la demanda, es preciso determinar cuál es el acto o los actos concreta y específicamente reclamados por el Ayuntamiento actor.

A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con los artículos 39, 40 y 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, resulta procedente hacer las siguientes

---

<sup>14</sup> Foja 156 del expediente en que se actúa.

precisiones que derivan de la lectura integral y sistemática de las constancias de autos, particularmente de la demanda, de la contestación y de las documentales exhibidas como pruebas.

De la demanda que dio origen a la presente controversia constitucional, se advierte que el Municipio actor señala como actos impugnados los siguientes:

"a) Las **entregas retrasadas** por parte del demandado de las aportaciones federales (Fondo de Infraestructura Social Municipal) que le corresponden al Municipio actor, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre del año dos mil dieciséis, hasta la fecha de presentación de la demanda y las que se sigan generando hasta que se dé puntual entrega. La imprevisión del pago de los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos correspondientes a los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto y septiembre del año dos mil dieciséis.

"Así como la omisión en la entrega de los apoyos que se derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998, celebrado por una parte, como fideicomitentes, el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación y diversos Municipios de la entidad entre los cuales se encuentra el de Veracruz y, por otra parte, como fiduciario, Deutsche Bank México, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, División Fiduciaria.

"b) La omisión del demandado de **regularizar las entregas de las participaciones federales** que le corresponden al Municipio actor, en los tiempos que establece la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Número 251 que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y establece las bases, montos y plazos a los que se sujetarán las Participaciones Federales, así como el Acuerdo 07/2015 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.

"c) La omisión del demandado de **resarcirle económicamente al Municipio actor**, con motivo del retraso de la entrega de las aportaciones federales comprendidas a partir de agosto, septiembre y octubre del año dos mil dieciséis a la fecha de presentación de demanda, conforme a lo previsto por los artículos 6, párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley Número 251, el pago de intereses correspondientes."

Ahora, si bien en la demanda se hace referencia a las "entregas retrasadas" de aportaciones federales por los meses de agosto, septiembre y octubre

de dos mil dieciséis, lo cierto es que nunca precisa que ya se le hubieran entregado los recursos, mucho menos señala fecha alguna en que se hubiera realizado tal entrega en forma posterior a lo previsto en las disposiciones aplicables.

Por lo contrario, lo que señala es que las entregas se encontraban retrasadas "hasta la fecha de presentación de la demanda y las que se sigan generando hasta su puntual entrega".

Además, señala que existe una omisión en regularizar tales entregas en los montos y plazos legalmente establecidos.

De todo ello, se aprecia que a lo que en realidad se refiere el Municipio actor es a la omisión en la ministración de los recursos económicos que menciona, pues sus manifestaciones ponen en evidencia que afirma no tener conocimiento de que se hubiera realizado, hasta la fecha de la presentación de su demanda, la entrega respectiva.

Asimismo, de la lectura integral del escrito inicial de demanda, se advierte que en realidad impugna que están pendientes de pago nueve meses (enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto y septiembre de dos mil dieciséis) del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos y tres meses (agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis) del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMF).

Aunado a ello, refiere que no ha recibido ninguno de los apoyos pactados del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y de Pago Número F-998.

Por tanto, con la finalidad de resolver lo efectivamente planteado, se tienen como actos impugnados:

La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, correspondientes a los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto y septiembre de dos mil dieciséis.

La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMF), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

La omisión en la entrega de los apoyos que se derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998.

La omisión de pago de los intereses correspondientes.

Sin que deba tenerse como impugnada la omisión en la entrega de los recursos federales "que siga generando hasta que se haga puntual entrega", de conformidad con la tesis de jurisprudencia P./J. 64/2009, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS."<sup>15</sup>; ni de forma destacada, la omisión de regularizar la entrega de tales recursos en los plazos establecidos en ley, al comprenderse dentro de las omisiones en las entregas.

QUINTO.—**Naturaleza de los actos cuya validez se reclama.** En virtud de los actos precisados en el considerando anterior, cabe destacar que respecto de las controversias constitucionales en las que se impugnan actos de naturaleza negativa —es decir, los que implican un no hacer— el Pleno de este Alto Tribunal ha establecido diversas directrices para proceder a su estudio:

**a) Posibilidad de impugnar en controversia constitucional actos de naturaleza positiva y negativa.**

Al resolver la controversia constitucional 3/97,<sup>16</sup> se destacó que de conformidad con los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los

<sup>15</sup> "Si se tiene en cuenta que conforme al artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones VI y VII, en el escrito de la demanda deberá señalarse la norma general o acto cuya invalidez se pretende así como, en su caso, el medio oficial en que se publicó y los conceptos de invalidez, es indudable que ante una manifestación imprecisa o genérica en el sentido de que se impugnan 'todos los demás actos o normas relacionados con la litis de la controversia', la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente. Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia P./J. 135/2005, de rubro: 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.', en la que este Tribunal Pleno sostuvo que para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1461, registro digital: 166990)

<sup>16</sup> En sesión de dieciocho de mayo de mil novecientos noventa y nueve, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Góngora Pimentel.

Estados Unidos Mexicanos, así como 10 y 21 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del propio precepto constitucional, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que al referirse dichos numerales, en forma genérica a "actos", debe entenderse que éstos pueden ser, atendiendo a su naturaleza, tanto positivos –implican un hacer– como negativos –implican un no hacer u omisión–.

Lo anterior se reflejó en la jurisprudencia P./J. 82/99, cuyos rubro y texto, se transcriben a continuación:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE IMPUGNAR EN ESTA VÍA LAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS A QUE SE REFIERE LA LEY REGLAMENTARIA RESPECTIVA, SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS POSITIVOS, NEGATIVOS Y OMISIONES.—De la lectura de los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 y 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del citado precepto constitucional, se advierte que corresponde conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y en el artículo 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que al referirse dichos dispositivos en forma genérica a 'actos', debe entenderse que éstos pueden ser positivos, negativos y omisiones."<sup>17</sup>

#### **b) Verificación de la existencia de la obligación de hacer.**

Asimismo, se estableció que en el caso de la impugnación de actos de naturaleza negativa, dado que se combate una omisión total o absoluta en el cumplimiento de un hacer, primero debe verificarse que existe la obligación, por parte de la demandada, de llevar a cabo lo que la actora asevera que no se realizó –verbigracia, la entrega de las participaciones federales que corresponden a un Municipio–.

<sup>17</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página 568, registro digital: 193445.

### **c) Regla general de plazo para impugnación de actos de naturaleza negativa.**

En este punto, debe precisarse que en la ejecutoria que resolvió la diversa controversia constitucional 10/2001,<sup>18</sup> se determinó que los actos de naturaleza negativa tienen el carácter de continuos, pues al implicar un no hacer por parte de la autoridad, generan una situación permanente que no se subsana mientras no se realice la obligación de hacer, la cual se reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva.

De lo cual se concluyó que, como regla general, dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para su impugnación también se actualiza día a día, permitiendo entonces que la demanda pueda presentarse en cualquier momento, mientras que tal omisión persista.

La regla general de mérito se ve reflejada en la jurisprudencia P/J. 43/2003, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.—El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista."<sup>19</sup>

Cabe destacar que, para que se actualice la aplicación de la regla general de referencia, se requiere de la existencia de una falta absoluta de actuación de la demandada y no del incumplimiento parcial o de la mera infracción de alguna disposición legal, por ejemplo, la emisión de un oficio –acto posi-

<sup>18</sup> En sesión de veintidós de abril de dos mil tres, por unanimidad de diez votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Azuela Güitrón.

<sup>19</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, registro digital: 183581.

tivo– que no cumpla con todos los requisitos previstos en las disposiciones conducentes.

Es aplicable la jurisprudencia P/J. 66/2009, cuyos rubro y texto se transcriben:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA 'OMISIÓN' IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P/J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', sostuvo que cuando en una controversia constitucional se reclamen omisiones, el plazo para promover la demanda es indefinido en tanto prevalezca la inactividad cuestionada. Sin embargo, para que dicha norma de excepción creada por la jurisprudencia cobre aplicación, es menester que precisamente esa inactividad sea el motivo de la impugnación, de tal forma que la pretensión del actor sea que se llene un vacío legal o se materialice una obligación derivada de la ley, de manera que la sentencia que en su momento se dicte declare que la omisión de la demandada es contraria a las normas jurídicas aplicables, ante la evidencia de que no actuó como debía hacerlo; en la inteligencia de que no basta el incumplimiento de una norma general para que se actualice una omisión impugnada en esos términos, pues para ello es necesario que con ese proceder se produzca un vacío legal o bien la falta absoluta de actuación de la autoridad, ya que de otra forma cualquier infracción a la ley implicaría la omisión y, por tanto, dejar de hacer debidamente lo ordenado bastaría para que el actor pudiera reclamarla sin sujetarse a un plazo, lo cual no puede ser aceptable, por lo que en este supuesto deben regir las reglas previstas en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional."<sup>20</sup>

Otro ejemplo de un caso que no constituye una omisión o acto negativo, sino el mero incumplimiento de una disposición legal relacionado con un acto que tiene el carácter de positivo, lo es la falta de entrega del accesorio correspondiente –intereses– cuando se ministran en forma extemporánea participaciones federales a los Municipios de una entidad federativa.

<sup>20</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1502, registro digital: 166988.

Efectivamente, en la controversia 20/2005,<sup>21</sup> el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que entre los actos impugnados se encontraba *"la omisión del pago de los intereses que supuestamente se generaron con motivo del retraso de la entrega de las participaciones federales"*; sin embargo, se advirtió que aun cuando el actor señalaba que se trataba de un acto negativo, en realidad, se estaba en presencia de un acto en concreto, consistente en *"las entregas retrasadas, por parte de los demandados, de las participaciones federales que le corresponden al Municipio ..., esto es, desde el mes de enero del año dos mil hasta la fecha de presentación de la demanda (siete de marzo de dos mil cinco)"*.

Se arribó a esa conclusión, en virtud de que, en términos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, tratándose de actos concretos –actos de naturaleza positiva, esto es, que implican un hacer– la demanda debe ser presentada dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se haya tenido conocimiento del acto o actos reclamados o su ejecución.

Mientras que en el escrito de demanda se señalaron las fechas en que se realizaron las ministraciones correspondientes –monto principal– las cuales generaron el derecho al pago de intereses –monto accesorio– con motivo de su entrega extemporánea.

Por tanto, a partir de esa manifestación expresa de conocimiento que realizó el actor, se sobreseyó en relación con la petición de pago de intereses derivado de entregas de participaciones federales que no se impugnaron en el plazo de treinta días siguientes a aquel en que éstas se realizaron.

De lo anterior se advierte que, en caso de que se impugnen actos de naturaleza negativa, para que proceda el sobreseimiento por inexistencia, es necesario que sí se haya cumplido con la obligación respectiva y, además, que se encuentre demostrado en autos que el actor tuvo conocimiento de ello.

En consecuencia, sólo si el demandado demuestra que llevó a cabo el acto cuya omisión se le imputa y que tal circunstancia fue del conocimiento

---

<sup>21</sup> Resuelta en sesión de dieciocho de octubre de dos mil siete, por mayoría de ocho votos –respecto del resolutivo primero, que sobreseyó en relación con la petición de pago de intereses con motivo de entregas de participaciones federales que no se impugnaron en el plazo de treinta días siguientes a aquel en que se realizaron– de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossio Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Silva Meza y Azuela Güitrón, la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas votó en contra.

del actor antes de la presentación de la demanda de controversia constitucional, entonces resultará inexistente el acto negativo impugnado y procederá sobreseer en el juicio por ese motivo.

De lo anterior, puede concluirse válidamente que en caso de que se solicite el pago de intereses con motivo de una entrega atrasada de participaciones federales, el plazo de treinta días para presentar la demanda de controversia constitucional, empieza a correr con motivo del conocimiento que tenga el Municipio respectivo de la fecha en que se llevó a cabo dicha entrega.

Por ende, la falta de pago de intereses, en el caso descrito, no puede estimarse como una mera omisión o acto de naturaleza negativa respecto del cual pueda presentarse en cualquier momento la demanda de controversia constitucional, pues no se trata de una abstención absoluta, dado que se encuentra íntimamente relacionado con un acto positivo consistente en la entrega de la participación federal, es decir, se trata de un accesorio vinculado con el pago del principal.

Apoya las consideraciones precedentes –por identidad de razón– la jurisprudencia P/J. 113/2010, de rubro y texto, que se transcriben a la letra:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIERTIÓ OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE.— Si bien es cierto que como lo estableció el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial P/J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', cuando se trate de omisiones, la oportunidad para impugnarlas a través de la controversia constitucional se actualiza día a día, mientras aquéllas subsistan, también lo es que tal criterio no es aplicable cuando se impugnan las consecuencias directas de un acto positivo que no se controvirtió oportunamente, como es la falta de remisión al Congreso del Estado de Jalisco del dictamen técnico y del expediente de un Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia local tres meses antes de que concluyera su nombramiento para determinar lo relativo a su ratificación, a la que por ser una consecuencia necesaria del acuerdo del Supremo Tribunal de Justicia del Estado en el que determinó que el indicado juzgador es inamovible por haber sido ratificado con anterioridad, no se le puede atribuir el carácter de omisión para los efectos de la controversia, por lo que el plazo para controvertir la aludida falta de remisión es el mismo que rige para la impugnación del

acuerdo del que deriva, sin que sea válido sujetarlo a la regla prevista en la jurisprudencia mencionada."<sup>22</sup>

#### **d) Carga probatoria respecto de la existencia del acto de naturaleza negativa.**

Por otra parte, regresando a la ya referida controversia constitucional 3/97, una vez que se verificó la existencia de la obligación de hacer, entonces corresponderá a la demandada la carga de la prueba de acreditar que no existen esas omisiones, es decir, que sí cumplió con la obligación respectiva.

En caso de que la demandada ofrezca elementos de convicción destinados a demostrar que sí realizó el acto cuya omisión se le imputa, entonces se revierte la carga probatoria y será la actora quien deberá desvirtuar tales pruebas.

De las consideraciones de mérito surgió 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>23</sup>

#### **e) Posibilidad de ampliar la demanda.**

La carga probatoria de la demandada para acreditar que no existen las omisiones que se le imputan, genera la probabilidad de que, en la contes-tación, se den a conocer al actor aspectos novedosos, por lo que, a partir de tal conocimiento, podrá ampliar su demanda, en términos de lo previsto por el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de desvir-

<sup>22</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2716, registro digital: 163194.

<sup>23</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página 567, registro digital: 193446.

tuar los elementos de convicción exhibidos y/o hacer valer lo que a su interés convenga.

Es aplicable la jurisprudencia P/J. 139/2000, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. HECHO NUEVO Y HECHO SUPERVENIENTE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.—De conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la ampliación de la demanda de controversia constitucional constituye un derecho procesal, del cual la parte actora puede hacer uso cuando se actualice cualquiera de las siguientes dos hipótesis, a saber: la primera, dentro del plazo de quince días siguientes a la presentación de la contestación de la demanda, si en ésta apareciere un hecho nuevo; y, la segunda, hasta antes de la fecha del cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente. Ahora bien, para determinar la oportunidad en que debe hacerse valer la referida ampliación, debe tomarse en consideración la distinción entre el hecho nuevo y el superveniente, pues mientras el primero es aquel respecto del cual la parte actora tiene conocimiento de su existencia con motivo de la contestación de la demanda, con independencia del momento en que nace, el hecho superveniente es aquel que se genera o acontece con posterioridad a la presentación de la demanda de controversia constitucional, pero antes del cierre de instrucción. De ahí que tratándose de hechos nuevos deba determinarse cuándo tuvo conocimiento de ellos la parte actora, en tanto que si se trata de hechos supervenientes deba definirse cuándo tuvieron lugar."<sup>24</sup>

En este punto debe destacarse que el aspecto de los hechos nuevos que permite ampliar la demanda al actor lo es el conocimiento que se adquiere de él, pero no la fecha en que nacieron o se generaron.

En efecto, para que el acto que pretende impugnarse pueda considerarse un hecho nuevo, la parte actora tuvo que haber tenido conocimiento de éste al momento de la contestación de la demanda, circunstancia que se colige de lo establecido en el artículo 27 de la ley reglamentaria de la materia, en dónde se prevé que podrá ampliarse la demanda dentro de los quince días siguientes a la contestación si en ésta apareciere un hecho nuevo.

<sup>24</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, diciembre de 2000, página 994, registro digital: 190693.

En ese orden de ideas, el derecho a ampliar la demanda tiene una especial relevancia tratándose de la impugnación de actos de naturaleza negativa, debido a la distribución de cargas probatorias referida en párrafos precedentes.

Así es, si bien corresponde a la demandada acreditar que no existen las omisiones impugnadas, cuando se ofrecen elementos de convicción para demostrar que sí se cumplió con la obligación respectiva, entonces se revierte la carga probatoria y será la actora quien deberá desvirtuar tales pruebas, así como hacer valer lo que a su derecho convenga respecto de ellas, lo cual podrá llevar a cabo precisamente a través de la ampliación de demanda, al constituir el momento oportuno para ello y, de no hacerlo así, incumplirá con la referida carga procesal.

Tal incumplimiento podría traer diversas consecuencias según el caso específico, desde la inexistencia del acto –negativo– impugnado, hasta el reconocimiento de validez de los hechos de los que se tuvo conocimiento con la contestación, debido a su falta de impugnación.

SEXTO.—**Oportunidad.** Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida en forma oportuna.

En ese tenor, del escrito inicial de demanda se advierte que los actos efectivamente impugnados son:

- La omisión de pago 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**, todos de dos mil dieciséis.
- La omisión de pago de los recursos del **Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos**, correspondiente a los meses de **enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto y septiembre**, todos de dos mil dieciséis.
- La omisión en la entrega de los **apoyos que se derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998**.
- La omisión de pago de los intereses correspondientes.

Ahora bien, 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>25</sup> establece que el plazo para promover el juicio de controversia constitucional, cuando se impugnen actos será de treinta días contados a partir del siguiente: a) al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo reclamados; 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.

No obstante, respecto de actos de naturaleza negativa la ley reglamentaria de la materia no señala plazo para la promoción de la demanda de controversia constitucional.

Estos actos, por su naturaleza, son aquellos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

Esta peculiaridad que conllevan las omisiones, conduce a que en la generalidad de los casos y dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para la impugnación de las mismas también se actualice día a día, permitiendo entonces en cada una de esas actualizaciones la impugnación de la constitucionalidad de dicho no actuar de la autoridad.

En vista de lo anterior, es de concluirse que, tratándose de la impugnación de omisiones, generalmente la oportunidad para realizarla se actualiza de momento a momento mientras la omisión combatida subsista.

Robustece lo anterior la jurisprudencia P/J. 43/2003, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.—El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la con-

---

<sup>25</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."

troversia 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.<sup>126</sup>

Con independencia de lo anterior, la regla general de mérito puede encontrar excepciones según las particularidades del acto, cuya invalidez se demanda.

En efecto, hay casos en que si bien lo que se impugna es la "omisión" de pago de diversos recursos federales, lo cierto es que depende del análisis minucioso de autos, de donde se desprenda si en realidad al no existir pago alguno se trata de una omisión total o si en caso de existir pago, se configura un acto positivo; cabe destacar, que en caso de que se haya verificado algún pago deberá atenderse a la fecha límite de radicación al Municipio, con la finalidad de estar en aptitud de determinar si el pago fue extemporáneo o no.

En otras palabras, habrá que atender tanto a la fecha límite de radicación conforme al calendario o a las reglas de pago respectivas en relación con la fecha en la que efectivamente se llevó a cabo la ministración correspondiente para determinar la oportunidad en la presentación de la demanda de controversia.

En el caso, en cuanto a los meses reclamados por el Municipio actor, correspondientes al **FIS MDF**,<sup>27</sup> así como los meses de enero a julio y una parte proporcional de agosto correspondientes al **Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos**, al no admitir pago alguno y no desprenderse de autos cuestión diversa, es posible concluir que respecto de dichos fondos no se ha realizado la entrega correspondiente, por lo que resulta aplicable la regla general consistente en que la oportunidad para promover la controversia constitucional se actualiza de momento a momento, mientras la omisión combatida subsista y, en consecuencia, su impugnación también debe considerarse oportuna.

<sup>26</sup> Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, registro digital: 183581.

<sup>27</sup> Aspecto que se corrobora con lo manifestado por el propio Poder Ejecutivo, en el oficio \*\*\*\*\* de veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis, en cuanto que a esa fecha aún se encontraban pendientes de pago los meses de agosto, septiembre y octubre del FIS MDF.

Ahora bien, por lo que hace al **Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos**, también su presentación fue oportuna, no obstante que del oficio de la tesorería se advierte que se realizó un pago parcial respecto al mes de agosto y un pago total del mes de septiembre, ambos de dos mil dieciséis; sin embargo, dichos pagos se efectuaron hasta el veinte de diciembre de dos mil dieciséis, fecha posterior a la presentación del escrito inicial,<sup>28</sup> por lo cual resulta evidente su oportunidad, toda vez que a la fecha en que se presentó la demanda subsistía la omisión, independientemente de que con posterioridad se radicaran los aludidos pagos.

Finalmente, respecto a la omisión en la entrega de los apoyos que se derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998, no se realiza el cómputo de la oportunidad de su impugnación debido a que, según se precisará en párrafos subsecuentes de la presente resolución, se advierte la actualización de una causa de improcedencia.

**SÉPTIMO.—Causa de improcedencia analizada de oficio relativa a la omisión en la entrega de los apoyos que se derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998.** Por otra parte, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que en relación con el acto demandado, que se identificó como la omisión en la entrega de los apoyos que derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998, se actualiza la causa 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, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso i), así como el diverso 115, ambos de la Norma Fundamental.

Debe precisarse que como lo ha sostenido el Tribunal Pleno, al resolver las controversias constitucionales 5/2004 y 28/2014, el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración que, expresamente, se presenta como no exhaustiva, de los recursos que habrán de integrarla: los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas Estatales establezcan en su favor, las participaciones federales, los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos, entre otros. Además, el párrafo segundo de dicha fracción establece garantías para que la

---

<sup>28</sup> El cual fue presentado el veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis, según se desprende del sello que obra a foja 19 vuelta del presente expediente.

Federación y las entidades federativas no limiten mediante el establecimiento de exenciones o subsidios el flujo de recursos que deben quedar integrados en la hacienda municipal, mientras que el último párrafo de la misma 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 Federal, 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. Es por ello, que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a los 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 los recursos de que disponen. Bajo este entendimiento, si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, pudieran incumplir o retardar tal compromiso sin mayores consecuencias, estarían privando a los Municipios de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y tal situación sería obviamente de imposible inserción en el esquema normativo plasmado en el artículo 115.

No es obstáculo a lo sostenido hasta este momento el hecho de que las aportaciones federales, a diferencia de las participaciones federales, no queden comprendidas bajo el régimen de libre administración de la hacienda municipal, pues tanto las participaciones como las aportaciones federales son recursos que ingresan en la hacienda municipal, pero que únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

Sin embargo, que la partida presupuestaria correspondiente al ramo 33 y al capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal se refiera a recursos federales y que la Federación pueda imponer obligaciones y condiciones a los Municipios beneficiarios, no implica que las entidades federativas puedan incurrir en retrasos o en omisiones 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. Una vez determinados los recursos que habrán de pasar a integrar la hacienda municipal, su efectiva percepción queda constitucionalmente garantizada por el ya citado principio de integridad de los recursos económicos municipales. Es más, puede decirse 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 ha producido una retención indebida.

Establecido lo anterior, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que en relación con el acto demandado, que se identificó como la omisión en la entrega de los apoyos que derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998, se actualiza la causa 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. Lo anterior se considera así por las razones siguientes:

En principio, es oportuno señalar que una controversia constitucional promovida ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es procedente—conforme lo establece el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos— cuando se suscite entre un Estado y uno de sus Municipios sobre la constitucionalidad de sus actos.

En el caso en concreto, el Municipio actor promovió el presente medio de control constitucional en contra del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por considerar que la omisión en la entrega de diversos recursos de fuente federal transgrede el principio de integridad de los recursos municipales consagrado en el artículo 115 de la Constitución Federal.

Conforme lo ha señalado esta Sala en los párrafos que anteceden, el principio de integridad referido garantiza que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, su recepción debe realizarse de forma puntual y efectiva. Asimismo, como lo ha establecido el Tribunal Pleno y esta Segunda Sala, el tipo de recursos amparados por el artículo 115 constitucional, son las aportaciones y participaciones federales, así como los recursos transferidos por la Federación a los Municipios a través de los Estados (por ejemplo, el Fondo de Fortalecimiento para Inversión A, el Fondo Regional).

En congruencia con lo anterior, esta Sala considera que la controversia constitucional en contra de la omisión de entrega de remanentes del fideicomiso F-998 no encuadra en los supuestos de procedencia previstos en el artículo 105, fracción I, en relación con en el diverso artículo 115, ambos de la Constitución Federal.

Ello es así, porque los recursos que se destinan al fideicomiso referido **no están protegidos por el principio de integridad de los recursos municipales**, toda vez que, no constituyen aportaciones federales, participaciones federales, ni recursos que deban ser transferidos por la Federación a los Municipios a través de los Estados; pues conforme al Decreto Número 255 publicado el 11 de junio de 2008 en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el Congreso de ese Estado autorizó la constitución del referido Fideicomiso Bursátil Irrevocable, así como la afectación de los ingresos que correspondan a los Municipios fideicomitentes provenientes de la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos en el Estado, del cual reciben **participaciones estatales**, es decir, los recursos afectados al fideicomiso no provienen de fuente federal.

No obstante lo anterior, aun de considerar que **los recursos afectados** al fideicomiso provienen de la Federación, lo cierto es que tampoco resultaría procedente la controversia constitucional promovida por el Municipio actor por cuanto hace a ese acto impugnado, pues como ya se refirió en párrafos precedentes, el principio de integridad de los recursos municipales garantiza que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios, éstos deben recibirlos de manera puntual y efectiva, **lo que en el caso sí sucedió**, ya que no debe perderse de vista que el Municipio actor, previo a destinarlos al fideicomiso en cuestión, **recibió tales recursos**, tan es así, que en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 115 constitucional –consistente en que el patrimonio que integra la hacienda municipal será ejercido en forma directa por los Ayuntamientos– éstos decidieron destinarlos al fideicomiso referido.

Efectivamente, de lo dispuesto en las cláusulas segunda, quinta y décimo primera, del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago número F-998, se advierte que el patrimonio del mismo se compondrá principalmente con aquellos ingresos que el Estado destine respecto del impuesto sobre tenencia o uso vehicular que corresponde tanto a los Estados como a los Municipios; mientras que estos últimos afectaran al patrimonio del fideicomiso de manera extraordinaria un porcentaje que únicamente puede equivaler al 1.4297% del Fondo General de Participaciones que corresponde al Estado de Veracruz; siempre y cuando cuenten con la autorización del Cabildo de cada Municipio integrante del instrumento de inversión.

En esa virtud, la omisión en la entrega oportuna de los productos de la referida inversión que los Municipios afectan al patrimonio del fideicomiso, también denominado "Remanente Bursátil", no puede ser impugnada en la presente vía constitucional, ya que si bien se trataba originalmente de un recurso de fuente federal, lo cierto es que para tener derecho a dichos productos fue necesario que existiera un acuerdo expreso por parte del Ayuntamiento para participar en ese esquema de inversión, de lo que se concluye que no existió una irrupción en el libre ejercicio de recursos federales, toda vez que fue decisión de cada Municipio afectar un porcentaje de esa participación federal al instrumento de inversión, de ahí que no se trate de una indebida retención de recursos federales por parte del Estado, sino en todo caso, se trata de una cuestión que atañe al cumplimiento de un acuerdo de voluntades entre el Estado y los Municipios en un instrumento de inversión que a la postre le permitiría a estos últimos, recibir los productos o remanentes de dicho contrato de fideicomiso.

Lo anterior justifica que no exista en el texto del contrato de fideicomiso F-998, fechas de pago específicas para cada emisión o incluso un eventual pago de intereses pactado expresamente, pues la naturaleza de los recursos que obtiene finalmente el Municipio ya no es el de una participación federal, circunscrita dentro de los principios de libre hacienda pública municipal e integridad de los recursos, tutelados en el inciso b) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, sino del producto o remanente de una operación bursátil, a consecuencia del acuerdo de voluntades entre el Estado, los Municipios participantes y la institución financiera respectiva.

Por las razones expuestas, no es posible analizar en este medio de control constitucional –como lo pretende la parte actora– si los remanentes derivados del Contrato de Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998 se entregaron o no al Municipio actor, o bien, si su entrega se realizó de manera oportuna; pues se insiste, tales remanentes no comparten la naturaleza de los recursos que protege el principio de integridad referido, es decir, no son aportaciones ni participaciones federales, ni tampoco son recursos federales que hayan sido transferidos de la Federación al Estado de Veracruz y que éste a su vez, haya omitido entregar de manera oportuna y puntual al Municipio actor; sino que, en todo caso, se trata del posible incumplimiento del contrato del fideicomiso en cuestión por parte del Poder Ejecutivo Local, al no haber entregado al Municipio fideicomitente los remanentes respectivos. Máxime que para tales casos, pudiera ser procedente la controversia constitucional prevista en los artículos 64, fracción III, y 65, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave o algún otro medio de defensa en materia civil o mercantil.

De ahí que, como se adelantó, respecto del acto demandado consistente en la omisión en la entrega de los apoyos que se derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998, se actualiza la causa 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, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso i) y el diverso 115, ambos de la Norma Fundamental.

**OCTAVO.—Diversas causas de improcedencia.** En el presente considerando se abordan las causas de improcedencia invocadas por el Poder Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave.

**a) Extemporaneidad:**

Se **desestima** la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en la que alega que la demanda de controversia constitucional es extemporánea, en términos de lo establecido en el considerando sexto de la presente resolución.

**b) Omisión de agotar la vía legalmente prevista para la solución del conflicto.**

Por otra parte, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz alega que en el caso se actualiza el supuesto previsto en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, pues a su consideración, el Municipio actor no agotó la vía previa para el reclamo del pago de los intereses derivados de la falta de pago de los recursos federales, además de que su pago se encuentra previsto en la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz, no así en la Constitución Federal.

Debe desestimarse dicho argumento de improcedencia, ya que los intereses reclamados por la parte actora derivan de la supuesta omisión de pago de los recursos federales señalados por el Municipio actor, protegidos por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, existen precedentes fallados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en los que se ha pronunciado sobre la procedencia del pago de intereses derivados de la falta de pago de recursos federales, como en la controversia constitucional 5/2004,<sup>29</sup> de la cual derivó la tesis de jurisprudencia P/J. 46/2004 que se invocará más adelante.

<sup>29</sup> Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

En ese orden de ideas, de la lectura integral del escrito de demanda, se advierte que se alega una violación directa a la Constitución Federal, por lo cual no debe agotarse previamente la vía prevista en la ley local para efectos de la procedencia de la presente controversia constitucional. Al respecto, se invoca la jurisprudencia P./J. 136/2001<sup>30</sup> del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES.—El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causal de improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la Norma Fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación y, concretamente en el caso de controversias constitucionales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

Además, la existencia o no de la omisión reclamada por el Municipio actor, en realidad atañe al estudio de fondo del presente asunto. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 92/99,<sup>31</sup> emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a continuación se invoca:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las

<sup>30</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 917, registro digital: 188010.

<sup>31</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266.

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."

Dado que no se advierte la actualización de causales de improcedencia y sobreseimiento distintas a las mencionadas, se procede al estudio de fondo del asunto.

NOVENO.—**Estudio de fondo.** Esta Segunda Sala estima que el concepto de invalidez manifestado por el Municipio actor es **parcialmente fundado** por las razones que a continuación se exponen:

En primer lugar, se recuerda que los actos impugnados –respecto de los cuales no se decretó el sobreseimiento en considerandos que anteceden– son los siguientes:

- La omisión de pago de las aportaciones del **Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal** –FISMDF–, correspondientes a los meses de **agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.**

- La omisión de pago de las aportaciones del **Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos**, correspondiente a los meses de **enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio** y una parte correspondiente al mes de **agosto**, todos de dos mil dieciséis, así como la omisión de pago oportuno de la segunda parte correspondiente al mes de agosto y septiembre.

- La omisión de pago de los intereses correspondientes.

Por cuestión de claridad, los conceptos demandados se analizarán en forma separada:

**a) Omisión de pago del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, correspondiente a los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio y una parte de agosto, así como la omisión de pago oportuno del propio fondo, respecto de la segunda parte del mes de agosto y por el mes de septiembre de dos mil dieciséis.**

De las constancias que obran en autos, se advierte que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio \*\*\*\*\*\*, de veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis, respondió la solicitud de información hecha por el secretario de Gobierno en el oficio SG-\*\*\*\*\*, respecto de los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis asignados al Municipio actor.<sup>32</sup>

En la parte conducente del oficio de mérito, se estableció lo siguiente:

"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:

"CONCEPTO	FECHA DE REGISTRO	MONTO
"MUNICIPIO PRODUCTOR HIDROCARBUROS DICIEMBRE 2015	19-ene-16	*****
"MUNICIPIO PRODUCTOR HIDROCARBUROS ENERO 2016	16-feb-16	*****
"MUNICIPIO PRODUCTOR HIDROCARBUROS FEBRERO 2016	09-mar-16	*****
"MPIO. PROD. HIDROCARBUROS TERRESTRES PAGO: 4 MES ABRIL/2016	06-may-16	*****
"MPIO. PROD. HIDROCARBUROS TERRESTRES PAGO: 5 MES MAYO/2016	23-jun-16	*****
"MPIO. PROD. HIDROCARBUROS TERRESTRES PAGO: 6 MES JUNIO/2016	13-jul-16	*****
"MPIO. PROD. HIDROCARBUROS TERRESTRES PAGO: 8 MES AGOSTO/2016	18-ago-16	*****

<sup>32</sup> La autoridad señaló que se encuentra pendiente de pago respecto al referido fondo, lo relativo a los meses de enero a julio y una parte correspondiente a agosto, asimismo, señaló que ya pagó una parte correspondiente al mes de agosto.

<b>"MPIO. PROD. HIDROCARBUROS TERRESTRES PAGO: 9 MES SEPTIEMBRE /2016</b>	<b>06-sep-16<sup>33</sup></b>	<b>*****</b>
		<b>\$*****</b>

"(sic)

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:

<b>"CONCEPTO</b>	<b>FECHA DE REGISTRO</b>	<b>MONTO</b>	<b>FECHA DE PAGO</b>
<b>"MPIO. PROD. HIDROCARBUROS TERRESTRES PAGO: MES SEPT</b>	<b>06-sep-16<sup>34</sup></b>	<b>\$*****</b>	<b>20-dic-16</b>
"MPIO. PROD. HIDROCARBUROS TERRESTRES PAGO: 12 MES DIC	09-dic-16	\$*****	20-dic-16
<b>"MPIO. PROD. HIDROCARBUROS TERRESTRES PAGO: 10 MES OCT</b>	<b>14-oct-16<sup>35</sup></b>	<b>\$*****</b>	<b>20-dic-16</b>
"MPIO. PROD. HIDROCARBUROS TERRESTRES PAGO: 11 MES NOV	14-nov-16	\$*****	20-dic-16

"(sic)

<sup>33</sup> Correspondiente al mes de agosto.

<sup>34</sup> Correspondiente al mes de agosto.

<sup>35</sup> Correspondiente al mes de septiembre.

Asimismo, la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, mediante oficios \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , dio a conocer al Municipio de que se trata, las cantidades que corresponden al pago por concepto de Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, en dos mil dieciséis, de las cuales se desprende lo siguiente:

CONCEPTO	MES	MONTO
HIDROCARBUROS	ENERO	\$*****
HIDROCARBUROS	FEBRERO	\$*****
HIDROCARBUROS	MARZO	\$*****
HIDROCARBUROS	ABRIL	\$*****
HIDROCARBUROS	MAYO	\$*****
HIDROCARBUROS	JUNIO	\$*****
HIDROCARBUROS	JULIO	\$*****
HIDROCARBUROS	AGOSTO	\$*****
HIDROCARBUROS	SEPTIEMBRE	\$*****
		\$*****

De lo anterior se desprende que como lo señala el Municipio denunciante, le corresponden por concepto de Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, respecto de los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto y septiembre, el monto total de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*), de conformidad con el Acuerdo 7/2015 mediante el cual se emiten las Reglas de Operación para la distribución y aplicación de los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos.

Ahora bien, partiendo de esta idea, debe realizarse un esquema respecto de los meses que el Estado se encontraba obligado a ministrar, los cuales fueron radicados parcial o totalmente y respecto de los cuales subsiste la omisión.

### 1. Omisión de pago oportuno de la segunda parte del mes de agosto y del mes de septiembre de dos mil dieciséis.

Del oficio signado por el tesorero de la Secretaría de Finanzas se desprende el pago **extemporáneo** del mes de septiembre y una **porción** de lo correspondiente al mes de agosto, según se aprecia del siguiente cuadro:

MESES	FECHA DE PAGO
Agosto	20-dic-16 (pago parcial)
Septiembre	20-dic-16

Lo anterior, ya que de conformidad con las reglas de operación para la distribución y aplicación del Fondo de Hidrocarburos, contenidas en el acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de junio de dos mil quince, se advierte que respecto del mes de agosto debía radicarse la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*), entre el uno y el veintidós de septiembre y a más tardar el veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis, según se desprende del oficio SSE/1541/2016, signado por el subsecretario de egresos de la Secretaría de Finanzas de la referida entidad federativa, de treinta de septiembre de dos mil dieciséis; mientras que, por lo que hace al mes de septiembre tuvo que haber radicado la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*), entre el tres y el veintiuno de octubre y a más tardar del veintiocho de octubre del mismo año, lo que se corrobora con el oficio SSE/1747/2016, de treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho; por lo que se concluye la entrega fue extemporánea.

Ahora bien, en lo relativo al mes de agosto el Municipio actor recibió un pago parcial hasta el veinte de diciembre de dos mil dieciséis, por la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*), restando la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*).

Sin que sea óbice a lo anterior, que en la foja 171 de la presente controversia aparecen los cuadros realizados por la tesorería de la entidad federativa, en los que se señaló como concepto de pago pendiente el mes de **septiembre**, registrado el seis del referido mes de dos mil dieciséis, por el monto de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*), así como el concepto de pago del mes de **septiembre** realizado el veinte de diciembre de dos mil dieciséis por la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*); sin embargo, del cotejo de la totalidad de las constancias emitidas por la secretaria de finanzas de dicha entidad, se desprende que si bien dichos montos corresponden al registro realizado el seis de

septiembre de dos mil dieciséis, lo cierto es que son correspondientes al concepto de adeudo del mes de **agosto**.<sup>36</sup>

Mientras que, por lo que hace al mes de septiembre, el pago realizado el veinte de diciembre de dos mil dieciséis, se realizó por la totalidad del monto adeudado \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*).

Conforme a lo anterior, esta Segunda Sala concluye que efectivamente los recursos financieros correspondientes a una parte del mes de agosto y el mes de septiembre no fueron cubiertos oportunamente al Municipio actor.

Lo anterior, toda vez que los actos impugnados consistentes en la omisión oportuna de entregar los recursos financieros que le correspondían al Municipio por los meses de **agosto (pago parcial) y septiembre** de dos mil dieciséis, resultan en una **omisión de pago oportuno**, con lo cual se transgrede la hacienda pública municipal y, por tanto, son violatorios del artículo 115 constitucional.

Por tanto, el Poder Ejecutivo demandado deberá pagar los intereses generados por el periodo que comprende del sexto día al en que los recibió de la Federación, hasta la fecha en que se haga entrega de los mismos, por lo que hace a **una parte proporcional del mes de agosto**, así como al mes de **septiembre**,<sup>37</sup> del concepto de **Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos**.

Lo anterior atento a la jurisprudencia P/J. 46/2004, en la que se advierte que, conforme al principio de integridad de los recursos económicos municipales, la entrega extemporánea de las participaciones federales genera el respectivo pago de intereses.

"RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.—La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen

<sup>36</sup> *Ibíd.*, fojas 66 y 67.

<sup>37</sup> Conforme al criterio mayoritario del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, sostenido en la sesión pública de veintidós de febrero de dos mil dieciocho, al resolver la controversia constitucional 135/2016.

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>

## **2. Omisión de pago relativo a los meses enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio y una parte del mes de agosto de dos mil dieciséis.**

Tal como se describió, el Poder Ejecutivo de dicha entidad reconoce como pendientes las ministraciones por concepto de **Fondo para Entidades**

---

<sup>38</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, registro digital: 181288.

**Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos**, correspondientes a los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio y una parte del mes de agosto de dos mil dieciséis.

Lo que se corrobora con las documentales exhibidas por el Municipio actor, consistentes en copias certificadas de los oficios SSE/1747/2016, SSE/1541/2016, SSE/1369/2016, SSE/1186/2016, SSE/1016/2016, SSE/00833/2016, SSE/0419/2016, SSE/0273/2016 y SSE/0133/2016, que le fueron remitidos por la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz.

En consecuencia, toda vez que se demostró la omisión de pago, el Poder Ejecutivo demandado deberá pagar las cantidades relativas a los meses de enero (\$\*\*\*\*\*), febrero (\$\*\*\*\*\*), marzo (\$\*\*\*\*\*), abril (\$\*\*\*\*\*), mayo (\$\*\*\*\*\*), junio (\$\*\*\*\*\*), julio (\$\*\*\*\*\*), y lo atinente a una parte de agosto (\*\*\*\*\*<sup>39</sup>), de dos mil dieciséis, así como los intereses generados por el periodo que comprende a partir del sexto día al en que los recibió de la Federación, hasta la fecha en que se realice la entrega de tales recursos.<sup>40</sup>

**b) Omisión de pago del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMF), correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre, todos de dos mil dieciséis.**

Debe precisarse que el viernes veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se publicó en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el "Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal entre los Municipios del Estado de Veracruz, para el Ejercicio Fiscal 2016.", que contiene el calendario que fija las fechas de pago o "fecha límite de radicación a los Municipios" del "FISDMF", cuyo contenido es el siguiente:

<sup>39</sup> Foja 171 del expediente correspondiente a la controversia constitucional 193/2016.

<sup>40</sup> Lo anterior, con fundamento en la jurisprudencia antes señalada, número P./J. 46/2004.

**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

El tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, a través del citado oficio \*\*\*\*\*\*, de veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis, señaló lo siguiente:

" Que las ministraciones efectuadas al Municipio de Juan Rodríguez Clara, correspondientes a los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), se detallan a continuación, así como se anexan las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de las mismas:

<b>"CONCEPTO</b>	<b>MONTO</b>	<b>FECHA DE PAGO</b>
"FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$*****	18-feb-16
"FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$*****	04-mar-16
"FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$*****	29-abr-16
"FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$*****	31-may-16
"FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$*****	30-jun-16
"FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$*****	01-jul-16
"FIDEICOMISO FAIS (F977)	\$*****	31-ago-16

"(sic)

Los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, recepcionados en las cuentas bancarias aperturadas para ese fin, fueron ministrados por la SCHCP con fecha 31 de agosto, 30 de septiembre y 30 de octubre del año en curso respectivamente, como se puede corroborar en los recibos de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la SCHCP.

De lo anterior, se advierte en el Sistema Integral de Administración Financiera del Estado de Veracruz, **registros pendientes de pago correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre**, que a continuación se detallan:

"CONCEPTO	FECHA DE REGISTRO	MONTO
"FIDEICOMISO FAIS (F977)	29-ago-16	\$*****
"FIDEICOMISO FAIS (F977)	27-oct-16	\$*****
"FIDEICOMISO FAIS (F977)	26-sep-16	\$*****
		\$*****

"(sic)

Debe destacarse que, si bien en el primer cuadro en el rubro de "**CONCEPTO**" al momento de desglosarlo se hace alusión al fondo FAIS, lo cierto es que se trata del fondo analizado en la presente controversia, ya que de las certificaciones de las transferencias electrónicas de los pagos efectuados en relación con el fondo **FISMDF**, ofrecidas por del Poder Ejecutivo demandado, se advierte efectivamente la coincidencia en fechas y cantidades a las relatadas en el cuadro.

Ahora bien, de la aludida transcripción también se advierte que la propia Secretaría de Finanzas Estatal reconoce expresamente que están pendientes de pago las ministraciones correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre dos mil dieciséis, las cuales ascienden a la cantidad de \$ \*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*).

Lo que se corrobora con las documentales exhibidas por el Municipio, consistente en copia certificada de los oficios \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , remitidos por la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, mediante los cuales hace del conocimiento de la presidenta municipal de Juan Rodríguez Clara, las cantidades que corresponden por concepto de Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demar-

caciones Territoriales del Distrito Federal, relativos a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, respectivamente.

Por tanto, ya que a la fecha no se han pagado los montos a los que se hizo referencia, el Poder Ejecutivo demandado deberá pagar las cantidades atinentes a los meses de agosto (\$\*\*\*\*\*), septiembre (\$\*\*\*\*\*) y octubre (\$\*\*\*\*\*<sup>41</sup>) de dos mil dieciséis, por concepto de **FISMDF**, así como los intereses generados por el periodo que comprende del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios", hasta aquella en que se realice la entrega de tales recursos.<sup>42</sup>

**DÉCIMO.—Efectos.** De conformidad con lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>43</sup> esta Segunda Sala determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, deberá realizar el pago, a favor del Municipio actor, de lo siguiente:

- Por lo que hace a una parte proporcional del mes de agosto, así como al mes de **septiembre**,<sup>44</sup> del concepto de **Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos**, los intereses generados en el periodo que comprende del sexto de aquel en el que los recibió de la Federación, hasta la fecha en que efectivamente se realizó la entrega de recursos.

- Las cantidades relativas a los meses de enero (\$\*\*\*\*\*), febrero (\$\*\*\*\*\*), marzo (\$\*\*\*\*\*), abril (\$\*\*\*\*\*), mayo (\$\*\*\*\*\*), junio (\$\*\*\*\*\*), julio (\$\*\*\*\*\*) y una parte proporcional del mes de

<sup>41</sup> *Ibíd.*, foja 170.

<sup>42</sup> Conforme al criterio jurisprudencial P./J. 46/2004.

<sup>43</sup> Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y los efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos encargados de cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las acciones que se señalen.

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

<sup>44</sup> Conforme al criterio mayoritario del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, sostenido en la sesión pública de veintidós de febrero de dos mil dieciocho, al resolver la controversia constitucional 135/2016.

agosto (\$\*\*\*\*\*)) de dos mil dieciséis, por concepto de **Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos**, así como los intereses generados por el periodo que comprende del sexto día al en que los recibió de la Federación, hasta la fecha en que se realice la entrega de tales recursos.

- Las cantidades atinentes a los meses de agosto (\$\*\*\*\*\*), septiembre (\$\*\*\*\*\*)) y octubre (\$\*\*\*\*\*)) de dos mil dieciséis, por concepto de **FISMDF**, así como los intereses generados por el periodo que comprende del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios", hasta aquella en que se realice la entrega de tales recursos.

El Poder demandado deberá llevar a cabo el pago al Municipio actor de los montos e intereses aludidos, en un plazo de noventa días hábiles a partir de que le sea notificada la presente sentencia.<sup>45</sup>

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional en los términos y por el acto precisado en el considerando séptimo del presente fallo.

SEGUNDO.—Con la salvedad anterior, es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en un plazo no mayor a noventa días contados a partir del día siguiente al en que sea notificado de esta resolución, deberá actuar en términos del considerando décimo de esta ejecutoria.

**Notifíquese**; por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas. La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto con salvedades.

---

<sup>45</sup> Conforme al criterio mayoritario del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, sostenido en la sesión pública de veintidós de febrero de dos mil dieciocho, al resolver la controversia constitucional 135/2016.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a 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, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación 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 21 de junio de 2019 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE MANLIO FABIO ALTAMIRANO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**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 MANLIO FABIO ALTAMIRANO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

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

**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 MANLIO FABIO ALTAMIRANO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**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. SUS DIFERENCIAS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE MANLIO FABIO ALTAMIRANO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**VII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL ADMITE EXPRESAMENTE EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL, POR LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE MANLIO FABIO ALTAMIRANO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**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 DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL, POR LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE MANLIO FABIO ALTAMIRANO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**IX. CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE ENTREGA 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 MANLIO FABIO ALTAMIRANO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 186/2016. MUNICIPIO DE MANLIO FABIO ALTAMIRANO, VERACRUZ. 9 DE AGOSTO DE 2018. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y EDUARDO MEDINA MORA ICAZA. JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS EMITIERON SU VOTO CON RESERVAS. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: RON SNIPELSKI NISCHLI.

Ciudad de México, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al 9 de agosto de 2018 emite la siguiente:

### SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 186/2016, promovida por el Municipio de Manlio Fabio Altamirano, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

### RESULTANDO

PRIMERO.—El Municipio de Manlio Fabio Altamirano promovió controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo, de la Secretaría de Finanzas y Planeación, del director general de Contabilidad Gubernamental y del director de cuenta Pública, ambos de la Secretaría de Finanzas y Planeación, de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso, todos de esa entidad federativa, por los actos siguientes:

**a) Las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones** que se hayan emitido para la realización de la indebida **retención y/o descuento** de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor, por el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (**FISMDF**) por la cantidad de **\$3,523,002.90**

**b) La omisión de entregar** las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor, por el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (**FISMDF**) por la cantidad de **\$3,523,002.90**

SEGUNDO.—La parte actora manifestó como antecedentes los que a continuación se sintetizan:

1. Desde hace meses el Ayuntamiento ha realizado llamadas y requerimientos a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado con el propósito de que se le pague la cantidad demandada; sin embargo, no han recibido respuesta clara.

2. Al Municipio actor se le asignó, por concepto de FIMSDF, la cantidad de \$3,523,002.90 correspondientes a los **meses de agosto, septiembre y octubre de 2016**, misma que ya le fue entregada al Gobierno del Estado por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; sin embargo, el **gobernador ha sido omiso en hacer entrega** de esos recursos al Municipio actor.

3. La ilegal retención demandada impide el normal funcionamiento de la hacienda municipal y se corre el riesgo de tener que dejar de pagar la obra pública, que es vital, en diferentes zonas del Municipio.

TERCERO.—La parte actora hizo valer los conceptos de invalidez que se sintetizan a continuación:

- La retención indebida de los recursos viola en perjuicio del Municipio actor el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el principio de integridad de los recursos municipales.

- El artículo 115 constitucional prevé un cúmulo de garantías, de carácter económico, a favor de los Municipios: a) principio de libre administración de la hacienda municipal, b) principio de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento de los recursos que integran su hacienda pública, c) principio de integridad de los recursos municipales, d) derecho de los Municipios a percibir contribuciones, e) principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, f) facultad de los Ayuntamientos para que en su ámbito territorial propongan a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aceptables a impuestos, contribuciones, etcétera, g) facultad de los Municipios para proponer sus leyes de ingresos.

- No existe, por parte del Municipio actor, alguna manifestación de la voluntad o consentimiento para que las autoridades estatales llevaran a cabo la retención ilegal de los recursos del FISMDF.

- 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 sobre su libre administración.

- El principio de integridad de los recursos municipales consiste en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de las participaciones y aportaciones federales y en caso de entregarse, extemporáneamente, se genera el pago de intereses.

CUARTO.—El Municipio actor señaló que se transgreden, en su perjuicio, los artículos 14, 16, 40, 41, 49, 115, 116 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, señaló, como tercero interesada, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y solicitó la suspensión de los actos impugnados.

QUINTO.—El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional 186/2016 y designó como instructor al Ministro Javier Laynez Potisek.

El Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional; reconoció el carácter de demandados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz y ordenó su emplazamiento, pero **no** al secretario, director general de Contabilidad Gubernamental y director de Cuenta Pública, todos de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, ni a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso, por tratarse de dependencias subordinadas, respectivamente, a dichos poderes; **no** tuvo como tercera interesada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al no advertirse el perjuicio o afectación que podría producirle la resolución que dicte este Alto Tribunal; ordenó dar vista al procurador general de la República para que hiciera las manifestaciones que considerara pertinentes y, finalmente, en relación con la solicitud de suspensión, realizada por la parte actora, ordenó que se formara el cuaderno incidental respectivo.

SEXTO.—El Congreso y el gobernador, ambos del Estado de Veracruz, contestaron la demanda de controversia constitucional, ofrecieron pruebas e hicieron valer causales de improcedencia.

SÉPTIMO.—El 27 de marzo de 2017 tuvo verificativo la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1o.

de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I, y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I y tercero, del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Tribunal.

SEGUNDO.—**Legitimación activa.** Se procede a realizar el estudio de la legitimación de quien promueve la controversia constitucional, por ser un presupuesto indispensable, para el ejercicio de la acción.

El artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal faculta a los Municipios, de una entidad federativa, para promover controversias en las cuales se cuestione la constitucionalidad de sus actos o de sus disposiciones de carácter general.

Asimismo, conforme a los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la materia, el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En el caso, del escrito de demanda se advierte que quien promueve la controversia es la síndica del Ayuntamiento de Manlio Fabio Altamirano, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, carácter que acredita con copia certificada de la constancia de mayoría que le fue otorgada por el Concejo Municipal de Manlio Fabio Altamirano el 12 de julio de 2013.

De acuerdo con el artículo 37, fracción I, de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, corresponde al síndico la representación jurídica del Municipio; por lo que procede reconocer su legitimación para promover el presente medio de control.

Asimismo, se reconoce la legitimación del Municipio actor para instar la vía, al ser uno de los entes mencionados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

TERCERO.—**Legitimación pasiva.** A continuación, se analizará la legitimación de las demandadas, atendiendo a que ésta es una condición, necesaria, para la procedencia de la acción, consistente en que las mismas sean las obligadas por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

En el caso, el Municipio actor señaló a diversas autoridades como demandadas, sin embargo, el Ministro instructor únicamente tuvo como tales a las siguientes:

- a) Poder Legislativo del Estado de Veracruz
- b) Poder Ejecutivo de la citada entidad

A esas autoridades se les atribuyen las órdenes, autorizaciones y/o aprobaciones para la realización de la indebida retención y/o descuento de los recursos federales, así como la omisión en su entrega y el pago de intereses.

Ahora bien, María Elisa Manterola Sainz, quien signa la contestación de la demanda, en representación del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, se ostenta como Presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado, lo que acredita con el ejemplar de la Gaceta Oficial de la entidad de 08 de noviembre de 2016.

El artículo 24, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Veracruz de Ignacio de la Llave señala lo siguiente:

**"Artículo 24.** El presidente de la mesa directiva, fungirá como presidente del Congreso del Estado y tendrá las atribuciones siguientes:

"I. Representar legalmente al Congreso del Estado y delegar dicha función el Servidor Público que designe, mediante acuerdo escrito; ..."

De ahí que la presidenta de la mesa directiva sí está facultada para representar legalmente al Congreso del Estado.

Ahora bien, el Poder Legislativo Local manifiesta que no participó ni tuvo intervención en los actos impugnados, por lo que no puede tenersele como demandada. Al respecto, esta Sala considera que, le asiste la razón por lo que se refiere a la **omisión en la entrega y el pago de intereses** de los recursos, pues conforme a la normatividad local, corresponde al Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, ministrar los recursos que la Federación transfiere a los Municipios por conducto de los Estados.

De este modo, debe reconocerse la legitimación pasiva del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, solamente, por lo que respecta a las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones para hacer descuentos y/o retenciones al FISMDF.

Por su parte, Miguel Ángel Yunes Linares dio contestación a la demanda en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, personalidad que acredita con copia certificada de la constancia de mayoría de 12 de junio de 2016, mediante la cual se le declara como gobernador electo, expedida a su favor por los integrantes del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado.

Ahora bien, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su artículo 42 dispone:

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

En consecuencia, Miguel Ángel Yunes Linares tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz en la presente controversia.

CUARTO.—**Precisión de actos.** Antes de entrar al análisis de la oportunidad de la demanda, es preciso determinar cuál es el acto o los actos concreta y específicamente reclamados por el Municipio actor.

A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con los artículos 39, 40 y 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, resulta procedente hacer las siguientes precisiones que derivan de la lectura integral y sistemática de las constancias de autos, particularmente de la demanda, de la contestación y de las documentales exhibidas como pruebas.

En el apartado denominado como "actos reclamados", el Municipio señaló que demanda la invalidez de:

1. 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 Manlio Fabio Altamirano, Veracruz, por el concepto de Ramo 33, y en lo particular a:

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISMDF \$3,523,002.90

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

2. La invalidez de cualquier orden para llevar a cabo los descuentos y retención indebidos de las participaciones federales que le corresponden al Municipio, por el concepto de Ramo 33, y en lo particular a:

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISMDF \$3,523,002.90

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

3. La omisión de entregar las participaciones federales por el concepto de Ramo 33, y en lo particular a:

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISMDF \$3,523,002.90

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

4. Se declare en la sentencia que se emita, en esta controversia constitucional, la obligación de las demandadas de restituir y entregar las cantidades que corresponden al Municipio por concepto del Ramo 33 y en lo particular a:

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISMDF \$3,523,002.90

Así como también se les condene al pago de intereses por el retraso injustificado en su entrega.

De lo anterior se desprende que el actor controvierte la omisión en la entrega de los recursos federales indicados, pues sus manifestaciones ponen en evidencia que afirma no tener conocimiento de que se hubieran realizado, a la fecha de la presentación de la demanda, las entregas correspondientes. Asimismo, aunque utiliza el término "participaciones federales", realmente reclama aportaciones federales, pues en su demanda no hace referencia al Ramo 28, al Fondo General de Participaciones o a alguno de los conceptos que lo integran.

Así, es válido concluir que, el municipio actor efectivamente impugna:

**a. Las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones para la omisión en la entrega de las aportaciones federales que le correspon-**

den al Municipio actor por el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (**FISMDF**) correspondientes a los meses de **agosto, septiembre y octubre de 2016**.

**b.** La **omisión en la entrega** de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (**FISMDF**) correspondientes a los meses de **agosto, septiembre y octubre de 2016**.

**c.** El **pago de intereses** por el retraso injustificado en la entrega de tales recursos.

En consecuencia, los actos impugnados que se precisan en este apartado serán los que se estudiarán a la luz de los preceptos constitucionales aplicables al caso, en atención a la jurisprudencia P./J. 98/2009,<sup>1</sup> emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, 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."

No obstante, esta Segunda Sala advierte que **no existen** los actos identificados como órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones para la omisión en la entrega del FISMDF correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016.

Lo anterior, en virtud de que tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo estatales demandados negaron la existencia de tales actos –de carácter positivo– sin que de autos se advierta elemento de convicción alguno que desvirtúe tal negativa, por lo que se concluye que, en relación con dichos actos procede **sobreser** en la presente controversia, con fundamento en la fracción III del artículo 20 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—**Directrices establecidas por el Pleno cuando se impugnan actos negativos.** En virtud del acto controvertido que subsiste, cabe destacar que respecto de las controversias constitucionales en las que se impugnan

<sup>1</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro digital: 166985.

actos de naturaleza negativa –es decir, los que implican un no hacer– el Pleno de este Alto Tribunal ha establecido diversas directrices para proceder a su estudio:

### **a) Posibilidad de impugnar en controversia constitucional actos de naturaleza positiva y negativa**

Al resolver la controversia constitucional 3/97<sup>2</sup> se destacó que de conformidad con los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 10 y 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del propio precepto constitucional, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y 10 de su Ley Reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que al referirse dichos numerales, en forma genérica, a "actos", debe entenderse que éstos pueden ser, atendiendo a su naturaleza, tanto positivos –implican un hacer– como negativos –implican un no hacer u omisión–.

Lo anterior se reflejó en la jurisprudencia P./J. 82/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. PROCEDE IMPUGNAR EN ESTA VÍA LAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS A QUE SE REFIERE LA LEY REGLAMENTARIA RESPECTIVA, SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS POSITIVOS, NEGATIVOS Y OMISIONES."<sup>3</sup>

### **b) Verificación de la existencia de la obligación de hacer**

Asimismo, se estableció que en el caso de la impugnación de actos de naturaleza negativa, dado que se combate una omisión total o absoluta en el cumplimiento de un hacer, primero debe verificarse que existe la obligación, por parte de la demandada, de llevar a cabo lo que la actora asevera que no se realizó –verbigracia, la entrega de las participaciones federales que corresponden a un Municipio–.

<sup>2</sup> En sesión de 18 de mayo de 1999, por unanimidad de 9 votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Góngora Pimentel.

<sup>3</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página 568, registro digital: 193445.

### c) Regla general de plazo para impugnación de actos de naturaleza negativa

En este punto, debe precisarse que en la ejecutoria que resolvió la diversa controversia constitucional 10/2001,<sup>4</sup> se determinó que los actos de naturaleza negativa tienen el carácter de continuos, pues al implicar un no hacer por parte de la autoridad, generan una situación permanente que no se subsana mientras no se realice la obligación de hacer, la cual se reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva.

De lo cual se concluyó que, como regla general, dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para su impugnación también se actualiza día a día, permitiendo entonces que la demanda pueda presentarse en cualquier momento mientras que tal omisión persista.

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

Cabe destacar que para que se actualice la aplicación de la regla general de referencia, se requiere de la existencia de una falta absoluta de actuación de la demandada y no sólo del incumplimiento parcial o de la mera infracción de alguna disposición legal, por ejemplo, la emisión de un oficio –acto positivo– que no cumpla con todos los requisitos previstos en las disposiciones conducentes.

Es aplicable la jurisprudencia P./J. 66/2009, cuyo rubro se transcribe: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA 'OMISIÓN' IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD."<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> En sesión de veintidós de abril de dos mil tres, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Azuela Güitrón.

<sup>5</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, registro digital: 183581.

<sup>6</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1502, registro digital: 166988.

Otro ejemplo de un caso que no constituye una omisión o acto negativo, sino el mero incumplimiento de una disposición legal relacionado con un acto que tiene el carácter de positivo, lo es la falta de entrega del accesorio correspondiente –intereses– cuando se ministran, en forma extemporánea, participaciones federales a los Municipios de una entidad federativa.

Efectivamente, en la controversia constitucional 20/2005,<sup>7</sup> el Pleno de esta Suprema Corte señaló que entre los actos impugnados se encontraba: *"la omisión del pago de los intereses que supuestamente se generaron con motivo del retraso de la entrega de las participaciones federales"*; sin embargo, se advirtió que, aun cuando el actor señalaba que se trataba de un acto negativo, en realidad, se estaba en presencia de un acto en concreto, consistente en: *"las entregas retrasadas, por parte de los demandados, de las participaciones federales que le corresponden al Municipio ... , esto es, desde el mes de enero del año dos mil hasta la fecha de presentación de la demanda (siete de marzo de dos mil cinco)"*.

Se arribó a esa conclusión, en virtud de que en términos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, tratándose de actos concretos –actos de naturaleza positiva, esto es, que implican un hacer– la demanda debe ser presentada dentro del plazo de 30 días contados a partir del día siguiente al en que se haya tenido conocimiento del acto o actos reclamados o su ejecución.

Mientras que en el escrito de demanda se señalaron las fechas en que se realizaron las ministraciones correspondientes –monto principal– las cuales generaron el derecho al pago de intereses –monto accesorio– con motivo de su entrega extemporánea.

Por tanto, a partir de esa manifestación expresa de conocimiento, que realizó el actor, se sobreseyó en relación con la petición de pago de intereses derivado de entregas de participaciones federales que no se impugnaron en el plazo de 30 días siguientes a aquél en que éstas se realizaron.

---

<sup>7</sup> Resuelta en sesión de 18 de octubre de 2007, por mayoría de 8 votos –respecto del resolutivo primero, que sobreseyó en relación con la petición de pago de intereses con motivo de entregas de participaciones federales que no se impugnaron en el plazo de 30 días siguientes a aquél en que se realizaron– de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Silva Meza y Azuela Güitrón, la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas votó en contra.

De lo anterior se advierte que, en caso de que se impugnen actos de naturaleza negativa, para que proceda el sobreseimiento por inexistencia, es necesario que sí se haya cumplido con la obligación respectiva y, además, que se encuentre demostrado en autos que el actor tuvo conocimiento de ello.

En consecuencia, sólo si el demandado demuestra que llevó a cabo el acto cuya omisión se le imputa y que tal circunstancia fue del conocimiento del actor antes de la presentación de la demanda de controversia constitucional, entonces resultará inexistente el acto negativo impugnado y procederá sobreseer en el juicio por ese motivo.

De lo anterior, puede concluirse válidamente que en caso de que se solicite el pago de intereses con motivo de una entrega atrasada de participaciones federales, el plazo de 30 días para presentar la demanda de controversia constitucional, empieza a correr con motivo del conocimiento que tenga el Municipio respectivo de la fecha en que se llevó a cabo dicha entrega.

Por ende, la falta de pago de intereses, en el caso descrito, no puede estimarse como una mera omisión o acto de naturaleza negativa respecto del cual pueda presentarse en cualquier momento la demanda de controversia constitucional, pues no se trata de una abstención absoluta, dado que se encuentra íntimamente relacionado con un acto positivo, consistente en la entrega de la participación federal, es decir, se trata de un accesorio vinculado con el pago del principal.

Apoya las consideraciones anteriores –por identidad de razón– 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."<sup>8</sup>

#### **d) Carga probatoria respecto de la existencia del acto de naturaleza negativa**

Por otra parte, regresando a la ya referida controversia constitucional 3/97, una vez que se verificó la existencia de la obligación de hacer, entonces corresponderá a la demandada la carga de la prueba de acreditar que no existen esas omisiones, es decir, que sí cumplió con la obligación respectiva.

<sup>8</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2716, registro digital: 163194.

En caso de que la demandada ofrezca elementos de convicción destinados a demostrar que sí realizó el acto cuya omisión se le imputa, entonces se revierte la carga probatoria y será la actora quien deberá desvirtuar tales pruebas.

De las consideraciones de mérito surgió la jurisprudencia P./J. 81/99 de rubro siguiente: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE RECLAMAN OMISIONES, CORRESPONDE A LA PARTE ACTORA DESVIRTUAR LAS PRUEBAS CON LAS QUE LA DEMANDADA DEMOSTRÓ SU INEXISTENCIA."<sup>9</sup>

### **e) Posibilidad de ampliar demanda**

La carga probatoria de la demandada para acreditar que no existen las omisiones que se le imputan, genera la probabilidad de que, en la contestación, se den a conocer al actor aspectos novedosos, por lo que, a partir de tal conocimiento, podrá ampliar su demanda, en términos de lo previsto por el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de desvirtuar los elementos de convicción exhibidos y/o hacer valer lo que a su interés convenga.

Es aplicable la jurisprudencia P./J. 139/2000, de rubro siguiente: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. HECHO NUEVO Y HECHO SUPERVENIENTE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA."<sup>10</sup>

En este punto, debe destacarse que, el aspecto de los hechos nuevos que permite ampliar la demanda al actor lo es el conocimiento que se adquiere de él, más no la fecha en que nacieron o se generaron.

En efecto, para que el acto que pretende impugnarse pueda considerarse un hecho nuevo, la parte actora tuvo que haber tenido conocimiento de éste al momento de la contestación de la demanda, circunstancia que se colige de lo establecido en el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de la materia, en donde se prevé que podrá ampliarse la demanda dentro de los 15 días siguientes a la contestación si en ésta apareciere un hecho nuevo.

---

<sup>9</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página 567, registro digital: 193446.

<sup>10</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, diciembre de 2000, página 994, registro digital: 190693.

En ese orden de ideas, el derecho a ampliar la demanda tiene una especial relevancia tratándose de la impugnación de actos de naturaleza negativa, debido a la distribución de cargas probatorias referida en párrafos precedentes.

Así es, si bien corresponde a la demandada acreditar que no existen las omisiones impugnadas, cuando se ofrecen elementos de convicción para demostrar que sí se cumplió con la obligación respectiva, entonces se revierte la carga probatoria y será la actora quien deberá desvirtuar tales pruebas, así como hacer valer lo que a su derecho convenga respecto de ellas, lo cual podrá llevar a cabo precisamente a través de la ampliación de demanda, al constituir el momento oportuno para ello y, de no hacerlo así, incumplirá con la referida carga procesal.

Tal incumplimiento podría traer diversas consecuencias según el caso específico, desde la inexistencia del acto –negativo– impugnado, hasta el reconocimiento de validez de los hechos de los que se tuvo conocimiento con la contestación, debido a su falta de impugnación.

SEXTO.—**Oportunidad.** Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida en forma oportuna.

De conformidad con 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, el plazo para la presentación de la demanda de controversia constitucional será de 30 días tratándose de actos y disposiciones generales. Cuando la demanda se promueva, con motivo de disposiciones generales, el plazo para su presentación se computará a partir de su publicación, o bien, a partir de su primer acto de aplicación, y tratándose de conflictos de límites diversos a los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Federal –hoy derogada–, el plazo será de 60 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 naturaleza negativa, la Ley Reglamentaria de la materia no señala plazo para la promoción de la demanda de controversia constitucional.

Estos actos, por su naturaleza, son aquellos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

Esta peculiaridad que conllevan las omisiones conduce a que, en la generalidad de los casos, y dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para la impugnación de las mismas también se actualice día a día, permitiendo entonces en cada una de esas actualizaciones la impugnación de la constitucionalidad de dicho no actuar de la autoridad.

En vista de lo anterior, es de concluirse que, tratándose de la impugnación de omisiones, generalmente la oportunidad para realizarla se actualiza de momento a momento mientras la omisión combatida subsista.

Sin embargo, la regla general de mérito puede encontrar excepciones según las particularidades del acto cuya invalidez se demanda.

En relación con la omisión de entrega de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal por los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016, de las constancias de autos se advierte que el Tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio número TES/111/2017, **reconoce expresamente** que están pendientes de pago las cantidades correspondientes a los meses referidos.

Por tanto, debe concluirse que la demanda se presentó en tiempo, pues aplica la regla general para impugnar actos de naturaleza negativa u omisiones, consistente en que la oportunidad para promover la controversia constitucional se actualiza de momento a momento, mientras la omisión combatida subsista.

Ahora, por lo que hace al acto cuya invalidez se demanda que se identificó como el pago de intereses por el retraso injustificado en la entrega de recursos, al tratarse de un accesorio de los montos principales, sigue la suerte de éstos, por lo que sólo se estiman oportunos –en cuanto a su impugnación, pues el aspecto de la procedencia de su pago corresponde al fondo del asunto– los relativos a los montos principales que así se calificaron.

Por las razones expuestas, se declara infundada la causal de improcedencia vertida por la autoridad demandada, relacionada con la extemporaneidad de la demanda.

**SÉPTIMO.—Causas de improcedencia invocadas por el Poder Ejecutivo.** El demandado hace valer que en el caso se actualiza el supuesto previsto en el artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de la materia,

pues a su consideración, el Municipio actor no agotó la vía previa para el reclamo del pago de los intereses derivados de la falta de pago de los recursos federales, además de que su pago se encuentra previsto en la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz, no en la Constitución Federal.

Debe desestimarse dicho argumento de improcedencia, ya que los intereses reclamados por la parte actora derivan de la supuesta omisión de entrega de los recursos federales señalados por el Municipio actor, protegidos por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, existen precedentes fallados, por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que se ha pronunciado sobre la procedencia del pago de intereses derivados de la falta de pago de recursos federales, como en la controversia constitucional 5/2004,<sup>11</sup> de la cual derivó la tesis de jurisprudencia P/J.46/2004 que se invocará más adelante.

En ese orden de ideas, de la lectura integral del escrito de demanda, se advierte que, se alega una violación directa a la Constitución Federal, por lo cual no debe agotarse previamente la vía establecida en la ley local para efectos de la procedencia de la presente controversia constitucional. Al respecto, se invoca la jurisprudencia P/J. 136/2001,<sup>12</sup> del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, de rubro siguiente: "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."

Además, la existencia o no de la omisión reclamada por el Municipio actor, en realidad atañe al estudio de fondo del presente asunto. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P/J. 92/99,<sup>13</sup> emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."

---

<sup>11</sup> Fallada en sesión de 8 de junio de 2004, por mayoría de 9 votos.

<sup>12</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 917, registro digital: 188010.

<sup>13</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266.

Por otra parte, la causal de improcedencia relativa a la extemporaneidad de la presentación de la demanda hecha valer por el Ejecutivo Estatal, ya fue desestimada en el considerando anterior.

Finalmente, la causal de improcedencia relacionada con la inexistencia de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones para la omisión en la entrega de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor por el FISMDF correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016 que hizo valer el demandado, se consideró actualizada en el considerando cuarto de esta ejecutoria.

Dado que no se advierte la actualización de causales de improcedencia y sobreseimiento distintas a las mencionadas, se procede al estudio del fondo del asunto.

**OCTAVO.—Estudio de fondo.** Para realizar el estudio de los conceptos de invalidez, debe precisarse que, como lo ha sostenido el Tribunal Pleno al resolver las controversias constitucionales 5/2004 y 28/2014, el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración que, expresamente, se presenta como no exhaustiva, de los recursos que habrán de integrarla: los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas estatales establezcan en su favor, las participaciones federales, los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos, etcétera. Además, el segundo párrafo de dicha fracción establece garantías para que la Federación y las entidades federativas no limiten mediante el establecimiento de exenciones o subsidios el flujo de recursos que deben quedar integrados en la hacienda municipal, y el último párrafo de la misma 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 Federal, 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. Es por ello que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a los 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 los recursos de que disponen. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, pudieran incumplir o retardar tal compromiso sin mayores consecuencias, estarían privando a los Municipios de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales, y tal situación sería obviamente de imposible inserción en el esquema normativo plasmado en el artículo 115.

No es obstáculo a lo sostenido hasta este momento el hecho de que las aportaciones federales, a diferencia de las participaciones federales, no queden comprendidas bajo el régimen de libre administración de la hacienda municipal, pues tanto las participaciones como las aportaciones federales son recursos que ingresan en la hacienda municipal, pero que únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

Sin embargo, que la partida presupuestaria correspondiente al Ramo 33 y al capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal se refiera a recursos federales, y que la Federación pueda imponer obligaciones y condiciones a los Municipios beneficiarios, no implica que las entidades federativas puedan incurrir en retrasos o en omisiones 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. Una vez determinados los recursos que habrán de pasar a integrar la hacienda municipal, su efectiva percepción queda constitucionalmente garantizada por el ya citado principio de integridad de los recursos económicos municipales. Es más, puede decirse 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 ha producido una retención indebida.

Precisado lo anterior, esta Segunda Sala estima que, los conceptos de invalidez manifestados por el Municipio actor son **fundados** por las razones que a continuación se exponen.

Como ha quedado precisado, el acto impugnado por el Municipio actor –respecto del cual no se decretó el sobreseimiento en los considerandos que anteceden– es el siguiente:

a. La **omisión en la entrega** de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (**FISMDF**), correspondientes a los meses de **agosto, septiembre y octubre de 2016**.

b. El **pago de intereses** por el retraso injustificado en la entrega de tales recursos.

De las constancias que obran en autos, se advierte que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio número TES/111/2017, respondió la solicitud de información hecha por el secretario de Gobierno de la entidad, respecto de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 2016 asignados al Municipio actor.

En la parte conducente del oficio de mérito se menciona lo siguiente:

"...

"1. Por lo que corresponde a las ministraciones efectuadas al Municipio, correspondientes al Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), se detallan a continuación, así como las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de las mismas:

FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL	MONTO	FECHA DE PAGO
PAGO NO: 1 MES ENERO/2016	\$1,174,334.00	02-feb-16
PAGO NO: 2 MES FEBRERO/2016	\$1,174,334.00	03-mar-16
PAGO NO: 3 MES MARZO/2016	\$1,174,334.00	29-abr-16
PAGO NO: 4 MES ABRIL/2016	\$1,174,334.00	08-jun-16
PAGO NO: 5 MES MAYO/2016	\$1,174,334.00	30-jun-16
PAGO NO: 6 MES JUNIO/2016	\$1,174,334.00	01-jul-16
PAGO NO: 7 MES JULIO/2016	\$1,174,334.00	31-ago-16

"Los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre recepcionados en las cuentas bancarias aperturadas para ese fin, fueron ministrados por la SHCP, con fecha 31 de agosto, 30 septiembre y 30 de octubre del año en curso (sic) respectivamente, como se puede corroborar en los recibos de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la SHCP.

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

FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL	FECHA DE REGISTRO	MONTO
PAGO NO: 8 MES AGOSTO/2016	29-ago-16	\$1,174,334.00
PAGO NO: 9 MES SEPTIEMBRE/2016	26-sep-16	\$1,174,334.00
PAGO NO: 10 MES OCTUBRE/2016	27-oct-16	\$1,174,334.00

"..."

De la transcripción que antecede se advierte, que la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz admite expresamente que sí están pendientes de pago los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016.

Se debe precisar que en la jurisprudencia P/J. 46/2004,<sup>14</sup> de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.", el Tribunal Pleno ha determinado que conforme al principio de integridad de los recursos económicos municipales, la entrega extemporánea de recursos genera el pago de intereses.

Para tales efectos, debe mencionarse que el 29 de enero de 2016, se publicó en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave el "ACUERDO POR EL QUE SE DA A CONOCER LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIA-

<sup>14</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, registro digital: 181288.

LES DEL DISTRITO FEDERAL ENTRE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE VERACRUZ, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016.", que contiene el calendario que fija las fechas de pago o fecha límite de radicación a los Municipios del FISMDF, cuyo contenido es el siguiente:

**Ramo General 33 Aportaciones Federales  
para Entidades Federativas y Municipios  
Calendario de fechas de pago 2016 del FISMDF:**

MES	FECHA DE RADICACIÓN AL ESTADO	FECHA LÍMITE DE RADICACIÓN A LOS MUNICIPIOS
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo
Marzo	31	7 de abril
Abril	29	6 de mayo
Mayo	31	7 de junio
Junio	30	7 de julio
Julio	29	5 de agosto
Agosto	31	7 de septiembre
Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre

En razón de lo anterior, el demandado deberá pagar al Municipio actor los recursos que le corresponden del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) de los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016, junto con los intereses por el periodo que comprende del día siguiente al de la "*fecha límite de radicación a los Municipios*", hasta la fecha en que se realice la entrega de tales recursos.

Similares consideraciones sostuvo el Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 135/2016, así como esta Segunda Sala al resolver, entre otras, las controversias constitucionales 147/2016, 157/2016, 168/2016, 180/2016, 190/2016 y 200/2016.

NOVENO.—**Efectos.** De conformidad con lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta

Segunda Sala, determina que, los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en un plazo no mayor a 90 días contados a partir del día siguiente al en que sea notificado de esta resolución, deberá realizar el pago a favor del Municipio actor de lo siguiente:

**a.** Los recursos que le corresponden del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), de los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016, junto con los intereses por el periodo que comprende del día siguiente al de la "*fecha límite de radicación a los Municipios*", hasta la fecha en que se realice la entrega de tales recursos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional en los términos y por las autoridades precisadas en el considerando cuarto del presente fallo.

SEGUNDO.—Con la salvedad anterior, es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en un plazo no mayor a 90 días contados a partir del día siguiente al en que sea notificado de esta resolución, deberá actuar en términos del considerando noveno de esta ejecutoria.

**Notifíquese**, haciéndolo por medio de oficio a las partes; en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek (ponente), José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora Icaza. Los Ministros José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos emitieron su voto con reservas.

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. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE NAUTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE RECLAMA EL PAGO DE INTERESES CON MOTIVO DE LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE APORTACIONES O PARTICIPACIONES FEDERALES ES EL DE TREINTA DÍAS (PAGO EXTEMPORÁNEO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE NAUTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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 NAUTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**IV. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE NAUTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**V. 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 NAUTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**VI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SUS DIFERENCIAS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE NAUTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**VII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO ES POSIBLE ANALIZAR EN ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL LA ENTREGA DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL CONTRATO DE FIDEICOMISO IRREVOCABLE EMISOR, DE ADMINISTRACIÓN Y PAGO NÚMERO F-998, YA QUE TALES REMANENTES NO SE ENCUENTRAN PROTEGIDOS POR EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS MUNICIPALES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE NAUTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**VIII. 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 NAUTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**IX. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ADMITE EXPRESAMENTE EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL POR LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE NAUTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**X. 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 DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL POR LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE NAUTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**XI. 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 DEL FONDO PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS PRODUCTORES DE HIDROCARBUROS, EN REGIONES MARÍTIMAS, POR EL EJERCICIO DOS MIL QUINCE Y EL PERIODO COMPRENDIDO DE ENERO A SEPTIEMBRE DEL EJERCICIO DOS MIL DIECISÉIS AL MUNICIPIO DE NAUTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**XII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ADMITE EXPRESAMENTE EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO DE CAMINOS Y PUENTES FEDERALES AL MUNICIPIO DE NAUTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**XIII. 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 DEL FONDO DE CAMINOS Y PUENTES FEDERALES AL MUNICIPIO DE NAUTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**XIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE ENTERO DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES RESPECTO DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL QUE LO VINCULA PARA QUE EN UN PLAZO DE NOVENTA DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO, ENTREGUE LAS CANTIDADES ADEUDADAS Y LOS INTERESES QUE SE HAYAN GENERADO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE NAUTLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 228/2016. MUNICIPIO DE NAUTLA, ESTADO DE VERACRUZ. 19 DE SEPTIEMBRE DE 2018. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y EDUARDO MEDINA MORA I. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIA: VIANNEY AMEZCUA SALAZAR.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **diecinueve de septiembre de dos mil dieciocho**.

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

PRIMERO.—Por oficio recibido el siete de diciembre de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema

Corte de Justicia de la Nación, Jorge Armando Madrid Pérez, en su carácter de síndico del Municipio de Nautla, Estado de Veracruz, promovió controversia constitucional en representación del mismo, en la que demandó la invalidez de los actos que más adelante se precisan, emitidos por las autoridades que a continuación se señalan:

"II. La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio:

"1) Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con domicilio en Palacio de Gobierno del Estado, Avenida Enríquez sin número, colonia Centro, Código Postal 91000, Xalapa, Veracruz.

"2) Secretario de Finanzas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con domicilio en Avenida Xalapa Número 301, colonia Unidad del Bosque, Código Postal 91010, Xalapa, Veracruz.

"3) Director general de Contabilidad Gubernamental de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, con domicilio en Avenida Xalapa Número 301, colonia Unidad del Bosque, Código Postal 91010, Xalapa, Veracruz.

"4) Director de Cuenta Pública de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, con domicilio en Avenida Xalapa Número 301, colonia Unidad del Bosque, Código Postal 91010, Xalapa, Veracruz.

"5) Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado, con domicilio en Avenida Encanto sin número, esquina Lázaro Cárdenas, colonia El Mirador, Xalapa, Veracruz.

"...

"IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubiere publicado:

"1) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F. (FISM). De las autoridades señaladas, se demanda la invalidez de las órdenes y/o instrucciones y/o autorizaciones y/o aprobaciones que se hayan emitido para omitir la entrega y retener las participaciones federales que corresponden al Municipio de Nautla, Veracruz, por el concepto de Ramo 33 del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F. (FISM), de los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, con los importes de \$647,215.96, \$647,215.96 y \$647,212.96, respectivamente, dando

un total de \$1'941,644.88 (un millón novecientos cuarenta y un mil seiscientos cuarenta y cuatro pesos 88/100 M.N.), que han sido retenidos por el Gobierno del Estado de Veracruz, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, toda vez que, a la fecha, no han sido depositados al Municipio de Nautla, Veracruz, los recursos económicos por dicho concepto.

"2) Fondo de Extracción de Hidrocarburos para los ejercicios fiscales 2015 y 2016. De las autoridades señaladas, se demanda la invalidez de las órdenes y/o instrucciones y/o autorizaciones y/o aprobaciones que se hayan emitido para omitir la entrega y retener las participaciones y aportaciones federales que corresponden al Municipio de Nautla, Veracruz, por el concepto del Programa de Apoyos Económicos del Fondo de Extracción de Hidrocarburos para los ejercicios fiscales 2015 y 2016, dando un total de \$2'562,257.00 (dos millones quinientos sesenta y dos mil doscientos cincuenta y siete pesos 00/100 M.N.), que han sido retenidos por el Gobierno del Estado de Veracruz, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, toda vez que, a la fecha, no han sido depositados al Municipio de Nautla, Veracruz, los recursos económicos por dicho concepto.

"3) Remanentes bursátiles. De las autoridades señaladas, se demanda la invalidez de las órdenes y/o instrucciones y/o autorizaciones y/o aprobaciones que se hayan emitido para omitir la entrega y retener las participaciones y aportaciones federales que corresponden al Municipio de Nautla, Veracruz, por el concepto de los remanentes bursátiles del contrato de bursatilización del 20% del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, a través del fideicomiso irrevocable emisor, de administración y pago F/998, que suscribió como fideicomitente el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y 199 Municipios participantes, entre ellos, el de Nautla, actuando como fiduciario Deutsche Bank México, S.A., y Banco Invex, S.A., como representante común de los tenedores de certificados bursátiles. Por lo que hace a la devolución del remanente de este año, éste ya ha sido entregado a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, por un monto correspondiente al Ayuntamiento de Nautla equivalente a \$326,929.50 (trescientos veintiséis mil novecientos veintinueve pesos 50/100 M.N.), que han sido retenidos por el Gobierno del Estado de Veracruz, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, toda vez que, a la fecha, no han sido depositados al Municipio de Nautla, Veracruz, los recursos económicos por dicho concepto.

"4) Fondo de Caminos y Puentes Federales (Capufe). De las autoridades señaladas, se demanda la invalidez de las órdenes y/o instrucciones y/o autorizaciones y/o aprobaciones que se hayan emitido para omitir la entrega y retener

las aportaciones federales que corresponden al Municipio de Nautla, Veracruz, por el concepto del Convenio del Programa Capufe, celebrado con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por conducto de Caminos y Puentes Federales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y diversos Ayuntamientos, entre ellos, el que legalmente represento, mismo que fue renovado automáticamente el 26 de agosto de 2016, por las partes celebrantes, por un monto correspondiente al Ayuntamiento de Nautla equivalente a \$3'543,024.50 (tres millones quinientos cuarenta y tres mil veinticuatro pesos 50/100 M.N.), que han sido retenidos por el Gobierno del Estado de Veracruz, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, toda vez que, a la fecha, no han sido depositados al Municipio de Nautla, Veracruz, los recursos económicos por dicho concepto.

"5) De las autoridades señaladas, se demanda la invalidez de las órdenes y/o instrucciones y/o autorizaciones y/o aprobaciones que se hayan emitido para omitir la entrega y retener las participaciones y aportaciones federales que corresponden al Municipio de Nautla, Veracruz, que he dejado descritas en los incisos que anteceden dentro de este capítulo, cuya suma total asciende a la cantidad de \$8'373,855.88 (ocho millones trescientos setenta y tres mil ochocientos cincuenta y cinco pesos 88/100 M.N.), retenida por el Gobierno del Estado de Veracruz, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, toda vez que, a la fecha, ha sido omiso en depositar al Municipio de Nautla, Veracruz, los recursos económicos por dichos conceptos; razón por la cual deberá condenárseles 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 su entrega a mi representado."

SEGUNDO.—Los antecedentes del caso narrados en la demanda son los siguientes:

El Municipio ha gestionado ante diversas autoridades la entrega de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, por la cantidad de \$1'941,644.88 (un millón novecientos cuarenta y un mil seiscientos cuarenta y cuatro pesos 88/100 moneda nacional), por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis; del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, por la cantidad de \$2'562,257.00 (dos millones quinientos sesenta y dos mil doscientos cincuenta y siete pesos 00/100 moneda nacional), por los ejercicios dos mil quince y dos mil dieciséis; de los remanentes bursátiles derivados del fideicomiso irrevocable emisor, de administración y pago número F-998, por la cantidad de \$326,929.50

(trescientos veintiséis mil novecientos veintinueve pesos 50/100 moneda nacional), por la parte correspondiente de dos mil dieciséis; y del Fondo de Caminos y Puentes Federales, por la cantidad de \$3'543,024.50 (tres millones quinientos cuarenta y tres mil veinticuatro pesos 50/100 moneda nacional); todo lo cual asciende a la suma total de \$8'373,855.88 (ocho millones trescientos setenta y tres mil ochocientos cincuenta y cinco pesos 88/100 moneda nacional).

Específicamente, en la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, no se ha dado una respuesta clara, habiéndose sólo informado, de manera verbal, que se retendría el pago de los referidos recursos, al haberse recibido órdenes en este sentido.

TERCERO.—Los conceptos de invalidez que hace valer el actor son, en síntesis, los siguientes:

Se vulnera el principio de integridad de los recursos municipales, que prevé el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, al no existir norma que autorice omitir su entrega, ni actualizarse alguno de los supuestos en que la Suprema Corte, conforme a la normatividad aplicable, permite su retención.

Así también, el principio de libre administración hacendaria, pues, además de no haber recibido los recursos federales de forma puntual, efectiva y completa, se le ha impedido disponer oportunamente de los mismos, violando con ello su autonomía financiera y el derecho de sus habitantes al desarrollo social.

La intervención del Estado respecto de participaciones federales que corresponden al Municipio es de simple mediación administrativa y, respecto de aportaciones federales que se le asignen, de mediación, control y supervisión en su manejo, mas no de disposición, suspensión o retención.

En este sentido, la omisión de pago de tales recursos transgrede el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, así como el sistema nacional de coordinación fiscal, conforme al cual su entrega extemporánea genera intereses.

CUARTO.—El Municipio actor considera violados en su perjuicio los artículos 14, 16, 40, 41, 49, 115, 116, 122 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—Por auto de ocho de diciembre de dos mil dieciséis, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y regis-

trar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número 228/2016 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Eduardo Medina Mora I.

Mediante proveído de nueve de diciembre siguiente, el Ministro instructor admitió la demanda; tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado —no así a la Secretaría de Finanzas y Planeación, a la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, a la Dirección de Cuenta Pública, ni a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso Local, por tratarse de órganos internos o subordinados a dichos poderes—, a los que ordenó emplazar para que formularan su contestación; y mandó dar vista al procurador general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

SEXTO.—Por oficio recibido el dieciséis de enero de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jorge Armando Madrid Pérez, en su carácter de síndico del Municipio de Nautla, Estado de Veracruz, en alcance a su demanda y con fundamento en el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, manifestó que, mediante oficio número 004, de once de enero de dos mil diecisiete, el tesorero Municipal informó que la cantidad de \$2'562,257.00 (dos millones quinientos sesenta y dos mil doscientos cincuenta y siete pesos 00/100 moneda nacional), reclamada originalmente por concepto de "Fondo de Extracción de Hidrocarburos para los ejercicios fiscales 2015 y 2016", aún no era exigible, puesto que el Congreso Local no había autorizado la celebración del convenio de coordinación con la Secretaría de Finanzas y Planeación; al margen de la cual se adeudaba la cantidad cierta —notificada de manera oficial— de \$640,675.40 (seiscientos cuarenta mil seiscientos setenta y cinco pesos 40/100 moneda nacional), por el mismo concepto; lo que obligaba a aclarar y rectificar el monto demandado por dicho fondo.

SÉPTIMO.—Mediante acuerdo de diecisiete de enero de dos mil diecisiete, el Ministro instructor previno al Municipio actor para el efecto de que aclarara si era su intención promover ampliación de demanda y, de ser el caso, presentara el escrito correspondiente, cumpliendo con lo dispuesto por el artículo 22 de la ley reglamentaria de la materia.

OCTAVO.—Por oficio recibido el veintisiete de enero de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jorge Armando Madrid Pérez, en su carácter de síndico del Municipio de Nautla, Estado de Veracruz, promovió

ampliación de demanda, en la que impugnó del Poder Ejecutivo Estatal el siguiente acto:

"1. Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos en Regiones Marítimas. De la autoridad señalada, se demanda la invalidez de las órdenes y/o instrucciones y/o autorizaciones y/o aprobaciones que se hayan emitido para omitir la entrega y retener las participaciones y aportaciones federales que corresponden al Municipio de Nautla, Veracruz, por el concepto del Programa de Apoyos Económicos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos en Regiones Marítimas del ejercicio fiscal 2015, por \$357,698.04 y, con respecto a los meses de enero a septiembre del ejercicio fiscal 2016, un monto de \$282,977.36, dando un total de \$640,675.40 (seiscientos cuarenta mil seiscientos setenta y cinco pesos 40/100 M.N.), que han sido retenidos por el Gobierno del Estado de Veracruz, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, toda vez que, a la fecha, no han sido depositados al Municipio de Nautla, Veracruz, los recursos económicos por dicho concepto; precisando y aclarando que estas cantidades son de plazo vencido, legalmente exigibles e ilegalmente retenidas en detrimento de la hacienda municipal."

NOVENO.—Los antecedentes del caso narrados en la ampliación son los siguientes:

Mediante oficio número 87, de quince de noviembre de dos mil dieciséis, el tesorero informó al síndico que el Gobierno del Estado adeudaba al Municipio recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, de los remanentes bursátiles derivados del fideicomiso irrevocable emisor, de administración y pago número F-998 y del Fondo de Caminos y Puentes Federales, por una cantidad total de \$8'373,855.88 (ocho millones trescientos setenta y tres mil ochocientos cincuenta y cinco pesos 88/100 moneda nacional); lo que motivó la presentación de la demanda de controversia constitucional.

Mediante diverso oficio número 004, de once de enero de dos mil diecisiete, el tesorero informó al síndico que el monto de \$2'562,257.00 (dos millones quinientos sesenta y dos mil doscientos cincuenta y siete pesos 00/100 moneda nacional), por concepto de Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos en Regiones Marítimas, aún no era exigible, puesto que el Congreso Local no había autorizado la celebración del convenio de coordinación con la Secretaría de Finanzas y Planeación; al margen del cual se adeudaba el monto cierto —notificado de forma oficial— de

\$640,675.40 (seiscientos cuarenta mil seiscientos setenta y cinco pesos 40/100 moneda nacional), por el mismo concepto; por lo que el monto corregido y conciliado que debía demandarse por dicho fondo era este último que, junto con los demás conceptos reclamados, suman la cantidad total de \$6'452,274.28 (seis millones cuatrocientos cincuenta y dos mil doscientos setenta y cuatro pesos 28/100 moneda nacional).

DÉCIMO.—Los conceptos de invalidez que hace valer el actor en la ampliación son los mismos que planteó en la demanda.

DÉCIMO PRIMERO.—En acuerdo de treinta de enero de dos mil diecisiete, el Ministro instructor admitió la ampliación de demanda, sin perjuicio de los motivos de improcedencia que pudieran advertirse en forma fehaciente al dictar sentencia; tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado, al que ordenó emplazar para que formulara su contestación; y mandó dar vista al procurador general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

DÉCIMO SEGUNDO.—El Poder Legislativo del Estado de Veracruz contestó la demanda en los siguientes términos:

**a)** No existe dentro de la estructura orgánica del Congreso del Estado la autoridad denominada "Contaduría Mayor de Hacienda", que el Municipio actor señala como demandada; razón por la cual, el Poder Legislativo Local no debió ser llamado a juicio.

**b)** El Poder Legislativo Estatal carece de legitimación pasiva, al no haber ordenado, ni tomado parte en la retención de los recursos federales, pues sólo aprueba la forma en que éstos se asignarán, pero no los recibe, ni se encarga de su distribución.

**c)** Por la misma razón, se actualiza la causa de sobreseimiento que se prevé en el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia.

DÉCIMO TERCERO.—Al dar contestación a la demanda, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz señaló lo siguiente:

#### **a) Causas de improcedencia**

**1.** Se actualiza la causal de improcedencia establecida en la fracción VII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, por haberse presentado extemporáneamente la demanda, pues el actor, en todo caso, controvierte

un retraso en la entrega de recursos, en relación con el cual manifiesta conocer las fechas límite de pago y el momento a partir del que se generó y debió haberlo combatido.

2. Se actualiza el motivo de sobreseimiento establecido en la fracción III del artículo 20 de la ley reglamentaria, por inexistencia de la supuesta falta de regularización en la entrega de recursos, ya que la administración que entró en funciones el uno de diciembre de dos mil dieciséis ha llevado acciones tendientes a dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de la Ley de Coordinación Fiscal.

3. Se actualiza la causal de improcedencia establecida en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, ante la falta de agotamiento de la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, pues el pago de intereses, al no implicar una violación directa e inmediata a la Constitución Federal, debe reclamarse a través del medio previsto en las leyes de coordinación fiscal federal y estatal.

#### **b) Refutación de argumentos de invalidez**

Mediante oficio SG-DGJ/0025/01/2017, se solicitó información a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado; sin embargo, aún no se cuenta con ella. Una vez que sea remitida, se advertirá que existe discrepancia entre las cantidades reclamadas por el Municipio actor y aquellas que realmente se encuentran pendientes de pago.

DÉCIMO CUARTO.—Al dar contestación a la ampliación, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz señaló lo siguiente:

#### **a) Causa de improcedencia**

Se actualiza el motivo de sobreseimiento que se establece en la fracción III del artículo 20 de la ley reglamentaria, por inexistencia de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y aprobaciones para retener recursos e inexistencia de la retención de los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, ante la manifestación expresa del actor en el sentido de que no son todavía exigibles.

#### **b) Refutación de argumentos de invalidez**

En caso de que asista razón al Municipio actor, sólo se pagarán las cantidades que no le hayan sido transferidas, de conformidad con las documentales que han sido solicitadas a la tesorería del Estado.

DÉCIMO QUINTO.—El procurador general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

DÉCIMO SEXTO.—Sustanciado el procedimiento, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que, en términos del artículo 34 de la propia ley, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

DÉCIMO SÉPTIMO.—En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente al Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se acordó remitir el expediente a la Segunda Sala de este Alto Tribunal para su radicación y resolución.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal, 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I, y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, de trece de mayo de dos mil trece, al no impugnarse normas de carácter general.

SEGUNDO.—Enseguida, se abordará el estudio de la legitimación de quien promovió la controversia constitucional.

Conforme a los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>1</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 y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

<sup>1</sup> **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. ..."

En el caso, promueve la demanda de controversia constitucional en representación del Municipio actor, Jorge Armando Madrid Pérez, en su carácter de síndico, lo que acredita con la copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Consejo Municipal de Nautla, dependiente del Instituto Electoral Veracruzano, en la que consta que fue electo para ocupar dicho cargo por el periodo dos mil catorce - dos mil diecisiete.<sup>2</sup>

De acuerdo con el artículo 37, fracción I,<sup>3</sup> de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, corresponde al síndico la representación jurídica del Municipio; por lo que procede reconocer su legitimación para promover el presente medio de control.

Así también, la del propio Municipio actor para instar la vía, al ser uno de los entes mencionados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

TERCERO.—A continuación, se analizará la legitimación de las autoridades demandadas, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de la acción, en tanto dichas partes son las obligadas por ley para satisfacer las pretensiones del actor, en caso de que éstas resulten fundadas:

Conforme a los artículos 10, fracción II<sup>4</sup> y 11, párrafo primero —antes citado—, de la ley reglamentaria, serán demandados en las controversias constitucionales, las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

En el presente caso, son autoridades demandadas los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz.

---

<sup>2</sup> Foja 42 del expediente.

<sup>3</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. ..."

<sup>4</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. ..."

1. En representación del Poder Ejecutivo Local, compareció a juicio Miguel Ángel Yunes Linares, en su carácter de gobernador, lo que acredita con copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Consejo General del Organismo Público Local Electoral el doce de junio de dos mil dieciséis.<sup>5</sup>

De conformidad con el artículo 42 de la Constitución Política del Estado de Veracruz,<sup>6</sup> en el gobernador recae la titularidad del Poder Ejecutivo del Estado, al que se atribuyen las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones para omitir la entrega y retener, así como la omisión en la entrega y retención y el pago de intereses, de diversos recursos federales.

De este modo, debe reconocerse la legitimación pasiva del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, así como de quien comparece en su representación.

2. En representación del Poder Legislativo Local compareció a juicio María Elisa Manterola Sainz, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso Estatal, lo que acredita con la copia del ejemplar del Periódico Oficial de ocho de noviembre de dos mil dieciséis, en el que consta el acuerdo relativo a la integración de dicho órgano durante el año legislativo comprendido del cinco de noviembre de dos mil dieciséis al cuatro de noviembre de dos mil diecisiete, del que se desprende que fue electa para ocupar tal cargo.<sup>7</sup>

De acuerdo con el artículo 24, fracción I, de la Ley Número 72 Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz,<sup>8</sup> el presidente de la mesa directiva cuenta con la representación legal del Congreso, en el que se deposita el Poder Legislativo Estatal, al que también se atribuyen las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones para omitir la entrega y retener, así como la omisión en la entrega y retención y el pago de intereses, de diversos recursos federales.

Al respecto, el Poder Legislativo Local manifiesta que carece de legitimación pasiva, al no haber ordenado, ni tenido intervención en la retención

<sup>5</sup> Foja 198 del expediente.

<sup>6</sup> "Artículo 42. El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado: Gobernador del Estado."

<sup>7</sup> Fojas 180 a 183 del expediente.

<sup>8</sup> "Artículo 24. El presidente de la mesa directiva, fungirá como presidente del Congreso del Estado y tendrá las atribuciones siguientes:

"I. Representar legalmente al Congreso del Estado y delegar dicha función el Servidor Público que designe, mediante acuerdo escrito. ..."

de los referidos recursos federales, puesto que sólo aprueba la forma en que éstos se asignarán, pero no los recibe, ni se encarga de su distribución; lo cual debe estimarse fundado por lo que se refiere a la omisión en la entrega y retención de tales recursos y el pago de intereses, pues, conforme a la normatividad local, corresponde al Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, ministrar los recursos que la Federación transfiere a los Municipios por conducto de los Estados.

De este modo, debe reconocerse la legitimación pasiva del Poder Legislativo del Estado de Veracruz solamente por lo que respecta a las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones para omitir la entrega y retener los fondos referidos; así como de quien comparece en su representación.

CUARTO.—Acto continuo, deben precisarse los actos que se tendrán como impugnados en la controversia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>9</sup> y la tesis de jurisprudencia número P/J. 98/2009, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA."<sup>10</sup>

Aun cuando en su demanda el Municipio actor hace referencia a retenciones y omisiones en la entrega, no precisa que ya se le hubieran ministrado los recursos; mucho menos señala alguna fecha en la que se hubiera hecho

<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; ..."

<sup>10</sup> "El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Nove-na Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro digital: 166985)

dicha entrega en forma posterior a lo previsto en las disposiciones aplicables. Por el contrario, manifiesta que, a la fecha de presentación de la demanda, subsiste la omisión de entregar los fondos federales.

De lo anterior se advierte que el actor en realidad controvierte la omisión en la entrega de los recursos federales que refiere, pues sus manifestaciones ponen en evidencia que afirma no tener conocimiento de que se hubiera hecho, hasta la fecha de presentación de su demanda, la entrega respectiva.

Así también, aun cuando en diversos apartados de la demanda se hace referencia al "Fondo de Extracción de Hidrocarburos para los ejercicios fiscales 2015 y 2016"; específicamente, en el apartado VI, numeral 3, se reclama el pago del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, establecido en el artículo 57 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, además de que, como anexos, únicamente se presentaron documentales relacionadas con este fondo, en regiones marítimas, tales como el oficio número 465, mediante el cual el presidente municipal remitió a la presidenta de la Diputación Permanente el acta de sesión extraordinaria de Cabildo de veintisiete de octubre de dos mil dieciséis, en la que el Ayuntamiento autorizó el convenio de coordinación para la transferencia, aplicación, destino, seguimiento, control, rendición de cuentas y transparencia de los recursos del referido fondo, por los ejercicios dos mil quince y dos mil dieciséis; el oficio número 468, en el que el presidente municipal solicitó a la presidenta de la Diputación Permanente autorización para celebrar el referido convenio con la Secretaría de Finanzas y Planeación y, al efecto, adjuntó, además del acta de sesión de Cabildo señalada, la de veintiocho de octubre siguiente, en la que se acordó la propuesta de obras a realizar con recursos de dicho fondo, por los ejercicios dos mil quince y dos mil dieciséis; los oficios con números SSE/1187/2016, SSE/1188/2016, SSE/1369/2016 y SSE/1541/2016, por medio de los cuales la dependencia mencionada informa al presidente municipal las cantidades que corresponden al Municipio, por concepto de tal fondo, por el ejercicio dos mil quince, el periodo de enero a junio de dos mil dieciséis y los meses de julio y agosto de este año; el oficio número 463, en el que el presidente y el tesorero del Municipio comunican al tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación Estatal los datos de la cuenta bancaria para el depósito de los recursos provenientes del citado fondo; y los oficios con números 456 y FA/2016/056, a través de los cuales el presidente municipal solicitó al entonces gobernador interino y a la Secretaría de Finanzas y Planeación su intervención, a efecto de que se transfirieran, entre otros, los recursos de tal fondo.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Fojas 52 a 60 y 75 a 78 del expediente.

Esto se corrobora de la lectura de los apartados IV, VI y VII del escrito por el que se promovió ampliación de demanda, los cuales se refieren al Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos en Regiones Marítimas; así como de los anexos que se remitieron junto con dicho escrito, todos relacionados con este fondo.

Ahora bien, por lo que respecta al escrito antes mencionado, debe señalarse que, aun cuando en acuerdo de treinta de enero de dos mil diecisiete, se admitió a trámite la ampliación de demanda, ello se hizo sin perjuicio de los motivos de improcedencia que pudieran advertirse en forma fehaciente al dictar sentencia y, contando en este momento con mayores elementos para proveer, se llega a la conclusión de que, además de no actualizarse las hipótesis previstas en el artículo 27 de la ley reglamentaria –como se expuso en el citado acuerdo–, tampoco se surte el supuesto a que se refiere la tesis 2a. I/2013 (10a.), de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA RELATIVA DENTRO DE LOS PLAZOS ESTABLECIDOS POR EL ARTÍCULO 21 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, SIEMPRE QUE LA NORMA O EL ACTO AL QUE SE DIRIGE LA AMPLIACIÓN ESTÉ ÍNTIMAMENTE VINCULADO CON EL IMPUGNADO EN EL ESCRITO INICIAL, AUN CUANDO NO SE TRATE DE UN HECHO NUEVO O UNO SUPERVENIENTE.",<sup>12</sup> pues, en realidad, no se impugnó un acto distinto a los combatidos en la demanda, sino sólo se rectificó el monto originalmente reclamado por concepto de Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos y, en consecuencia, el monto total adeudado por los conceptos cuya omisión de entrega se alegó.

En efecto, en la demanda se reclamó la cantidad de \$2'562,257.00 (dos millones quinientos sesenta y dos mil doscientos cincuenta y siete pesos 00/100 moneda nacional), por concepto del referido fondo. Con posterioridad, deriva-

---

<sup>12</sup> "Conforme al artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos existen dos supuestos para ampliar la demanda de controversia constitucional: dentro de los 15 días siguientes al de la contestación, si en ésta apareciere un hecho nuevo, o hasta antes de la fecha de cierre de la instrucción, si apareciere uno superveniente. Ahora bien, aun cuando no se trate de esos supuestos, si la ampliación de demanda se promueve dentro de los plazos que establece el artículo 21 del citado ordenamiento, no se hubiera cerrado la instrucción y se vincula con la norma o acto impugnado inicialmente, procede admitirla, toda vez que la finalidad de esta institución es que, por economía procesal, se tramite como ampliación lo que está íntimamente vinculado con el primer acto impugnado y en un solo juicio se resuelva el conflicto planteado, siempre y cuando no se hubiera cerrado la instrucción, a fin de evitar que se presenten nuevas demandas cuando se trata de actos estrechamente vinculados, con el consiguiente riesgo de que pudieran dictarse resoluciones contradictorias." (Décima Época. Registro digital: 2002730. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVII, Tomo 2, febrero de 2013, página 1173)

do de un oficio remitido por el tesorero, el síndico informó que, no obstante haberse asignado dicha cantidad al Municipio, ésta aún no era exigible, pues aún no se contaba con la autorización del Congreso Estatal para celebrar el convenio respectivo con la Secretaría de Finanzas y Planeación; sin embargo, sí eran exigibles las cantidades ciertas y notificadas oficialmente de \$357,698.04 (trescientos cincuenta y siete mil seiscientos noventa y ocho pesos 04/100 moneda nacional), por el ejercicio dos mil quince; \$190,172.92 (ciento noventa mil ciento setenta y dos pesos 92/100 moneda nacional), por el periodo de enero a junio de dos mil dieciséis; \$32,215.86 (treinta y dos mil doscientos quince pesos 86/100 moneda nacional), por el mes de julio de dos mil dieciséis; \$30,335.05 (treinta mil trescientos treinta y cinco pesos 05/100 moneda nacional), por el mes de agosto de dos mil dieciséis; y \$30,253.53 (treinta mil doscientos cincuenta y tres pesos 53/100 moneda nacional), por el mes de septiembre de dos mil dieciséis; por lo que el monto total "corregido y conciliado" que debía demandarse por concepto del citado fondo debía ser de \$640,675.40 (seiscientos cuarenta mil seiscientos setenta y cinco pesos 40/100 moneda nacional).

Así pues, es válido concluir que el Municipio actor efectivamente impugna las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones para omitir la entrega, así como la omisión en la entrega y el pago de intereses con motivo de la misma, de: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, por la cantidad de \$1'941,644.88 (un millón novecientos cuarenta y un mil seiscientos cuarenta y cuatro pesos 88/100 moneda nacional), por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis; Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, en Regiones Marítimas, por la cantidad de \$640,675.40 (seiscientos cuarenta mil seiscientos setenta y cinco pesos 40/100 moneda nacional), por el ejercicio dos mil quince y el periodo comprendido de enero a septiembre de dos mil dieciséis; remanentes bursátiles derivados del fideicomiso irrevocable emisor, de administración y pago número F-998, por la cantidad de \$326,929.50 (trescientos veintiséis mil novecientos veintinueve pesos 50/100 moneda nacional), por la parte correspondiente de dos mil dieciséis; y Fondo de Caminos y Puentes Federales, por la cantidad de \$3'543,024.50 (tres millones quinientos cuarenta y tres mil veinticuatro pesos 50/100 moneda nacional).

Ahora bien, respecto de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones para omitir la entrega de dichos fondos federales, debe sobreseerse en la controversia, con fundamento en el artículo 20, fracción III,<sup>13</sup> de

<sup>13</sup> " **Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:  
" ...

la ley reglamentaria de la materia, puesto que en autos no obra constancia que demuestre su existencia; resultando fundado, de esta forma, el motivo de sobreseimiento hecho valer por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz.

Por lo tanto, sólo será materia de análisis en esta controversia la omisión en la entrega y el pago de intereses con motivo de la misma, respecto de los recursos federales a que se ha hecho mención.

QUINTO.—Dados los actos precisados en el considerando previo, cabe señalar que, respecto de las controversias constitucionales en las que se impugnan actos de naturaleza negativa —es decir, aquellos que implican un no hacer—, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido diversas directrices para proceder a su estudio:

#### **a) Posibilidad de impugnar en controversia constitucional actos de naturaleza positiva y negativa**

Al resolver la controversia constitucional 3/97,<sup>14</sup> se destacó que, conforme a los artículos 105, fracción I, de la Constitución Federal y 10 y 21 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del propio precepto constitucional, corresponde a la Suprema Corte conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que enuncian los artículos 105, fracción I, de la Constitución y 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin hacer distinción sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que, al referirse dichos numerales, en forma genérica, a "actos", debe entenderse que éstos pueden ser, atendiendo a su naturaleza, tanto positivos —implican un hacer— como negativos —implican un no hacer u omisión—.

Lo anterior se reflejó en la tesis de jurisprudencia número P/J. 82/99, cuyos rubro y texto se transcriben a continuación:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE IMPUGNAR EN ESTA VÍA LAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS A QUE SE REFIERE LA LEY REGLAMENTARIA RESPECTIVA, SOBRE

"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>14</sup> En sesión de dieciocho de mayo de mil novecientos noventa y nueve, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Góngora Pimentel.

LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS POSITIVOS, NEGATIVOS Y OMISSIONES.—De la lectura de los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 y 21 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del citado precepto constitucional, se advierte que corresponde conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y en el artículo 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que al referirse dichos dispositivos en forma genérica a ‘actos’, debe entenderse que éstos pueden ser positivos, negativos y omisiones.”<sup>15</sup>

### **b) Verificación de la existencia de la obligación de hacer**

Asimismo, se estableció que, tratándose de la impugnación de actos de naturaleza negativa, dado que se combate una omisión total o absoluta en el cumplimiento de un hacer, debe verificarse, primero, que existe la obligación por parte de la demandada de llevar a cabo lo que la actora asevera que no se realizó –verbigracia, la entrega de las participaciones federales que corresponden a un Municipio–.

### **c) Regla general de plazo para impugnación de actos de naturaleza negativa**

En este punto, debe precisarse que, en la ejecutoria que resolvió la diversa controversia constitucional 10/2001,<sup>16</sup> se determinó que los actos de naturaleza negativa tienen carácter continuo, pues, al implicar un no hacer de la autoridad, generan una situación permanente que no se subsana mientras no se realice la obligación de hacer, la cual se reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva; de donde se concluyó que, como regla general, dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para su impugnación también se actualiza día a día, permitiendo, entonces, que la demanda pueda presentarse en cualquier momento, mientras tal omisión persista.

<sup>15</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, página 568, registro digital: 193445.

<sup>16</sup> En sesión de veintidós de abril de dos mil tres, por unanimidad de diez votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Maya-goitia, Román Palacios, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Azuela Güitrón.

La regla general de que se trata se ve reflejada en la tesis de jurisprudencia número P/J. 43/2003, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.—El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista."<sup>17</sup>

Cabe destacar que, para que se actualice la aplicación de la referida regla general, se requiere la existencia de una falta absoluta de actuación de la demandada y no del solo incumplimiento parcial o la mera infracción de alguna disposición legal, por ejemplo, la emisión de un oficio –acto positivo– que no cumpla con todos los requisitos previstos en las disposiciones relativas.

Es aplicable la tesis de jurisprudencia número P/J. 66/2009, del tenor literal siguiente:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA 'OMISIÓN' IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P/J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', sostuvo que cuando en una controversia constitucional se reclamen omisiones, el plazo para promover la demanda es indefinido en tanto prevalezca la inactividad cuestionada. Sin embargo, para que dicha norma de excepción creada por la jurisprudencia cobre aplicación, es menester que precisamente esa inactividad sea el motivo de la

<sup>17</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, registro digital: 183581.

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."<sup>18</sup>

Otro ejemplo de un caso que no constituye una omisión o acto negativo, sino el incumplimiento de una disposición legal relacionada con un acto de carácter positivo, es la falta de entrega del accesorio correspondiente –intereses– cuando se ministran extemporáneamente participaciones federales a los Municipios de una entidad federativa.

Efectivamente, en la controversia 20/2005,<sup>19</sup> el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que, entre los actos impugnados, se encontraba "la omisión del pago de los intereses que supuestamente se generaron con motivo del retraso de la entrega de las participaciones federales"; sin embargo, advirtió que, aun cuando el actor señalaba que se trataba de un acto negativo, en realidad se estaba ante un acto concreto, consistente en "las entregas retrasadas por parte de los demandados de las participaciones federales que corresponden al Municipio ... esto es, desde el mes de enero del año dos mil hasta la fecha de presentación de la demanda (siete de marzo de dos mil cinco)".

Se arribó a esa conclusión, en virtud de que, en términos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I

<sup>18</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1502, registro digital: 166988.

<sup>19</sup> Resuelta en sesión de dieciocho de octubre de dos mil siete, por mayoría de ocho votos –respecto del resolutivo primero, que sobreseyó en relación con la petición de pago de intereses con motivo de entregas de participaciones federales que no se impugnaron en el plazo de treinta días siguientes a aquél en que se realizaron– de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Silva Meza y Azuela Güitrón, la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas votó en contra.

y II del Artículo 105 Constitucional, tratándose de actos concretos –actos de naturaleza positiva, esto es, que implican un hacer–, la demanda debe ser presentada dentro de los treinta días siguientes al en que se haya tenido conocimiento del acto o los actos impugnados o su ejecución.

En este sentido, toda vez que en la demanda se señalaron las fechas en que se hicieron las ministraciones correspondientes –monto principal–, las cuales generaron el derecho al pago de los intereses respectivos –monto accesorio–, derivado de su entrega extemporánea; a partir de esa manifestación expresa de conocimiento del actor, se sobreseyó en relación con la solicitud de pago de intereses, derivado de entregas de participaciones federales que no se impugnaron dentro de los treinta días siguientes a aquel en que éstas se realizaron.

De esta forma, se advierte que, en caso de que se impugnen actos de naturaleza negativa, para que proceda el sobreseimiento por inexistencia, es necesario haber cumplido con la obligación respectiva y, además, que se encuentre demostrado en autos que el actor tuvo conocimiento de ello.

Luego, sólo si el demandado demuestra que llevó a cabo el acto cuya omisión se le imputa y que tal circunstancia fue del conocimiento del actor antes de la presentación de la demanda, entonces, resultará inexistente el acto negativo impugnado y procederá sobreseer en el juicio por ese motivo.

De lo anterior puede concluirse válidamente que, en caso de que se solicite el pago de intereses con motivo de una entrega retrasada de participaciones federales, el plazo de treinta días para presentar la demanda se computa a partir del conocimiento que tenga el Municipio respectivo de la fecha en que se llevó a cabo dicha entrega.

Por lo tanto, la falta de pago de intereses, en el caso descrito, no puede considerarse una mera omisión o acto de naturaleza negativa contra el cual pueda presentarse en cualquier momento la demanda, pues no se trata de una abstención absoluta, dado que se encuentra estrechamente relacionado con el acto positivo consistente en la entrega de la participación federal, es decir, se trata de un accesorio vinculado con el pago del principal.

Apoya las consideraciones precedentes –por identidad de razón– la tesis de jurisprudencia número P/J. 113/2010, que se transcribe a continuación:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTió OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE.— Si bien es cierto que como lo estableció el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial P./J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', cuando se trate de omisiones, la oportunidad para impugnarlas a través de la controversia constitucional se actualiza día a día, mientras aquéllas subsistan, también lo es que tal criterio no es aplicable cuando se impugnan las consecuencias directas de un acto positivo que no se controvirtió oportunamente, como es la falta de remisión al Congreso del Estado de Jalisco del dictamen técnico y del expediente de un Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia local tres meses antes de que concluyera su nombramiento para determinar lo relativo a su ratificación, a la que por ser una consecuencia necesaria del acuerdo del Supremo Tribunal de Justicia del Estado en el que determinó que el indicado juzgador es inamovible por haber sido ratificado con anterioridad, no se le puede atribuir el carácter de omisión para los efectos de la controversia, por lo que el plazo para controvertir la aludida falta de remisión es el mismo que rige para la impugnación del acuerdo del que deriva, sin que sea válido sujetarlo a la regla prevista en la jurisprudencia mencionada."<sup>20</sup>

#### **d) Carga probatoria respecto de la existencia del acto de naturaleza negativa**

Por otra parte, retomando lo resuelto en la referida controversia constitucional 3/97, una vez verificada la existencia de la obligación de hacer, corresponderá entonces a la demandada la carga procesal de acreditar que no existen esas omisiones, es decir, que cumplió con la obligación respectiva.

En caso de que la demandada aporte elementos de convicción que demuestren que sí realizó el acto cuya omisión se le imputa, se revierte la carga probatoria y será la actora la que deberá desvirtuar tales pruebas.

Estas consideraciones se recogen en la tesis de jurisprudencia P./J. 81/99, de rubro y texto siguientes:

<sup>20</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2716, registro digital: 163194.

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE RECLAMAN OMISIONES, CORRESPONDE A LA PARTE ACTORA DESVIRTUAR LAS PRUEBAS CON LAS QUE LA DEMANDADA DEMOSTRÓ SU INEXISTENCIA.—Si bien es cierto que tratándose de omisiones corresponde a la autoridad demandada probar su inexistencia, también lo es que si ésta acredita esa circunstancia, traslada la carga de la prueba a la actora, quien debe desvirtuar las pruebas ofrecidas por aquélla para demostrar que no incurrió en la omisión que se le atribuyó."<sup>21</sup>

### e) Posibilidad de ampliar demanda

La carga probatoria de la demandada para acreditar que no existen las omisiones que se le imputan genera la posibilidad de que, en la contestación, se den a conocer al actor aspectos novedosos, por lo que, a partir de que tenga conocimiento de éstos, podrá ampliar su demanda, en términos del artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, con el fin de desvirtuar los elementos de convicción exhibidos y/o hacer valer lo que a su interés convenga.

Al respecto, es aplicable la tesis de jurisprudencia número P/J. 139/2000, del tenor literal siguiente:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. HECHO NUEVO Y HECHO SUPERVENIENTE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.—De conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la ampliación de la demanda de controversia constitucional constituye un derecho procesal, del cual la parte actora puede hacer uso cuando se actualice cualquiera de las siguientes dos hipótesis, a saber: la primera, dentro del plazo de quince días siguientes a la presentación de la contestación de la demanda, si en ésta apareciere un hecho nuevo; y, la segunda, hasta antes de la fecha del cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente. Ahora bien, para determinar la oportunidad en que debe hacerse valer la referida ampliación, debe tomarse en consideración la distinción entre el hecho nuevo y el superveniente, pues mientras el primero es aquel respecto del cual la parte actora tiene conocimiento de su existencia con motivo de la contestación de la demanda, con independencia del momento en que nace, el hecho

<sup>21</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, página 567, registro digital: 193446.

superveniente es aquel que se genera o acontece con posterioridad a la presentación de la demanda de controversia constitucional, pero antes del cierre de instrucción. De ahí que tratándose de hechos nuevos deba determinarse cuándo tuvo conocimiento de ellos la parte actora, en tanto que si se trata de hechos supervenientes deba definirse cuándo tuvieron lugar.<sup>22</sup>

En este punto, debe destacarse que el aspecto de los hechos nuevos que permite al actor ampliar la demanda lo es el conocimiento que se adquiere de los mismos, mas no la fecha en que nacieron o se generaron.

En efecto, para que el acto que pretende impugnarse pueda considerarse como un hecho nuevo, la parte actora debió haber tenido conocimiento de éste al momento de la contestación de la demanda, como deriva de lo dispuesto por el artículo 27 de la ley reglamentaria de la materia, que establece que podrá ampliarse la demanda dentro de los quince días siguientes a la contestación si en ésta apareciere un hecho nuevo.

En este orden de ideas, el derecho a ampliar la demanda tiene especial relevancia cuando se impugnan actos de naturaleza negativa, dada la distribución de cargas probatorias a que se hizo referencia en párrafos precedentes.

Así es, si bien corresponde a la demandada acreditar que no existen las omisiones impugnadas, cuando ofrece elementos de prueba para demostrar que sí cumplió con la obligación respectiva, entonces, se revierte la carga probatoria y será la actora la que deberá desvirtuar tales probanzas, así como hacer valer lo que a su derecho convenga respecto de éstas; lo cual podrá llevar a cabo, precisamente, a través de la ampliación de demanda, por tratarse del momento oportuno para ello y, de no hacerlo así, incumplirá con la referida carga procesal.

Tal incumplimiento podría traer diversas consecuencias según el caso específico: desde la inexistencia del acto –negativo– impugnado hasta el reconocimiento de validez de los hechos de los que se tuvo conocimiento con la contestación, dada su falta de impugnación.

SEXTO.—Ahora se estudiará si la controversia constitucional fue promovida oportunamente.

---

<sup>22</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, diciembre de 2000, página 994, registro digital: 190693.

Al efecto, debe estarse a lo dispuesto por el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>23</sup> del que se desprende que el plazo para la presentación de la demanda, tratándose de actos, es de treinta días contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación del acto, conforme a la ley que lo rige; al en que se haya tenido conocimiento de éste por el actor; o al en que este último se ostente sabedor del mismo; sin embargo, respecto de actos de naturaleza negativa, la ley reglamentaria de la materia no establece plazo para promover la demanda de controversia constitucional.

Estos actos, por su naturaleza, son aquellos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no se actúe. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad, dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

Esta peculiaridad que conllevan las omisiones conduce a que, en la generalidad de los casos y dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para su impugnación también se actualice día a día, permitiendo, en cada una de esas actualizaciones, la impugnación de la constitucionalidad de dicho no actuar de la autoridad.

En consecuencia, debe concluirse que, tratándose de omisiones, generalmente, la oportunidad para su impugnación se actualiza de momento a momento mientras tales omisiones subsistan; sin embargo, esta regla general puede encontrar excepciones, dependiendo de las particularidades del acto cuya invalidez se demande.

En el caso, por lo que se refiere al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, por la cantidad de \$1'941,644.88 (un millón novecientos cuarenta y un mil seiscientos cuarenta y cuatro pesos 88/100 moneda nacional), por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis y al Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, en Regiones Marítimas, por las cantidades de \$357,698.04 (trescientos cincuenta y siete mil seiscientos noventa y ocho pesos 04/100 moneda nacional), por el ejercicio dos mil quince y de \$190,172.92 (ciento noventa mil ciento setenta y dos pesos

---

<sup>23</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. ..."

92/100 moneda nacional), \$32,215.86 (treinta y dos mil doscientos quince pesos 86/100 moneda nacional), \$30,335.05 (treinta mil trescientos treinta y cinco pesos 05/100 moneda nacional) y \$30,253.53 (treinta mil doscientos cincuenta y tres pesos 53/100 moneda nacional), por el periodo comprendido de enero a septiembre del ejercicio dos mil dieciséis, que en total suman \$640,675.40 (seiscientos cuarenta mil seiscientos setenta y cinco pesos 40/100 moneda nacional); se advierte que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, en el oficio TES/1280/2017, de quince de mayo de dos mil diecisiete, reconoce expresamente que están pendientes de pago las cantidades respectivas.

Por tanto, en cuanto a tales recursos, debe concluirse que la demanda se presentó en tiempo, al resultar aplicable la regla general para impugnar actos de naturaleza negativa u omisiones, consistente en que la oportunidad para promover la controversia constitucional se actualiza de momento a momento, mientras la omisión subsista.

A igual conclusión debe arribarse respecto del Fondo de Caminos y Puentes Federales, pues el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, en el referido oficio TES/1280/2017, por un lado, afirma haber hecho un pago, pero no indica la fecha en que lo hizo, ni lo acredita con alguna documental y, por otro, reconoce expresamente la existencia de cantidades pendientes de pago.

En cuanto a la omisión en la entrega de los remanentes bursátiles derivados del fideicomiso irrevocable emisor, de administración y pago número F-998, por la cantidad de \$326,929.50 (trescientos veintiséis mil novecientos veintinueve pesos 50/100 moneda nacional), por la parte correspondiente de dos mil dieciséis; no se hará el cómputo de la oportunidad en su impugnación, dado que, como se desarrollará en un considerando posterior de esta resolución, se actualiza respecto del mismo una causa de improcedencia.

Finalmente, por lo que hace al pago de los intereses generados como consecuencia de las omisiones antes señaladas, al tratarse de un accesorio de los montos principales, sigue la suerte de éstos; razón por la cual, se estima oportuna su impugnación y se reserva, en todo caso, la procedencia de su pago al fondo del asunto.

En tales condiciones, se desestima la causa de improcedencia aducida por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en cuanto a la extemporaneidad en la impugnación de los actos que se tuvieron como efectivamente combatidos.

SÉPTIMO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que, respecto de la omisión en la entrega de los remanentes bursátiles derivados del fideicomiso irrevocable emisor, de administración y pago número F-998, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con los artículos 105, fracción I, inciso i) y 115 de la Norma Fundamental.

Como lo sostuvo el Pleno de esta Suprema Corte, al resolver las controversias constitucionales 5/2004 y 28/2014, el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla: rendimientos de bienes que les pertenezcan, contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas Locales establezcan en su favor, participaciones federales, ingresos por prestación de servicios públicos, etcétera. Además, el párrafo segundo de la referida fracción establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante el establecimiento de exenciones o subsidios, los recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal, mientras su párrafo último subraya que estos recursos deben ser ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos.

De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 —que encomienda en forma exclusiva a los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos—, puede concluirse que la Constitución Federal ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales.

En otras palabras, la Constitución no solamente ha otorgado una serie de competencias a los Municipios, sino ha garantizado también que gocen de los recursos necesarios para ejercer tales atribuciones. Es por ello que, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios, con la mediación administrativa de los Estados, debe entenderse que el artículo 115 constitucional garantiza su recepción puntual y efectiva, puesto que la facultad constitucional para programar y aprobar el presupuesto de egresos presupone que deben tener plena certeza sobre los recursos de que disponen. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, pudieran incumplir o retardar tal compromiso, sin mayores consecuencias, estarían privándolos de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones, lo que no encontraría asidero constitucional en el esquema previsto en el citado artículo 115.

No es óbice a lo anterior que las aportaciones, a diferencia de las participaciones federales, no queden comprendidas en el régimen de libre adminis-

tración hacendaria municipal, pues ambas son recursos que ingresan a la hacienda municipal. En efecto, el hecho de que la partida presupuestal correspondiente al Ramo 33 y al capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal se refiera a recursos federales respecto de los cuales la Federación pueda imponer obligaciones y condiciones a los Municipios beneficiarios no implica que las entidades federativas puedan incurrir en omisiones o retrasos, habiéndose determinado las cantidades que aquéllos recibirán cada mes y las fechas exactas en las que los recursos ingresarán a sus arcas.

Habiéndose determinado los recursos que habrán de integrar la hacienda municipal, su efectiva percepción queda constitucionalmente garantizada por el ya citado principio de integridad de los recursos económicos municipales. Incluso, puede afirmarse que realmente no se cumple con la obligación de transferir ciertos recursos a los Municipios hasta que éstos reciben las cantidades que les correspondían en su valor real, es decir, junto con los intereses respectivos cuando se ha producido una retención indebida.

Ahora bien, en principio, debe señalarse que una controversia constitucional promovida ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es procedente —en términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal— cuando se suscite entre un Estado y uno de sus Municipios sobre la constitucionalidad de sus actos.

En el caso, el Municipio de Nautla promovió el presente medio de control constitucional en contra del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, por estimar que la omisión en la entrega de diversos recursos de fuente federal transgrede el principio de integridad de los recursos municipales, consagrado en el artículo 115 de la Constitución Federal.

Como han concluido el Tribunal Pleno y esta Segunda Sala, el tipo de recursos amparados por el citado precepto constitucional son las participaciones y aportaciones federales, así como los recursos transferidos por la Federación a los Municipios a través de los Estados (por ejemplo, el Fondo de Fortalecimiento para Inversión A, y el fondo regional).

En congruencia con ello, esta Sala considera que la controversia constitucional promovida en contra de la omisión en la entrega de los remanentes bursátiles derivados del fideicomiso irrevocable emisor, de administración y pago número F-998, no encuadra en el supuesto de procedencia que prevé el artículo 105, fracción I, en relación con el diverso artículo 115, ambos de la Constitución Federal.

En efecto, los recursos que se destinan al fideicomiso referido **no están tutelados por el principio de integridad de los recursos municipales**, dado que no constituyen participaciones o aportaciones federales, ni recursos que deban ser transferidos por la Federación a los Municipios a través de los Estados. Conforme al Decreto Número 255, publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el once de junio de dos mil ocho, el Congreso Estatal autorizó la Constitución de dicho fideicomiso, así como la afectación de los ingresos que correspondan a los Municipios fideicomitentes, provenientes de la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos en el Estado, por el que reciben **participaciones estatales**, es decir, los recursos afectados al fideicomiso no provienen de fuente federal.

No obstante lo anterior, aun de considerarse que **tales recursos** provienen de la Federación, tampoco resultaría procedente la presente controversia constitucional respecto de los mismos, puesto que, como se expuso en párrafos precedentes, el principio de integridad de los recursos municipales garantiza que, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios, éstos los reciban de manera puntual y efectiva, **lo que, en el caso, sí sucedió**, ya que no debe perderse de vista que el Municipio actor, previo a destinarlos al fideicomiso en cuestión, **los recibió**; tan es así que, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 115 constitucional –consistente en que el patrimonio que integra la hacienda municipal sea ejercido en forma directa por los Ayuntamientos–, decidió destinarlos al mencionado fideicomiso.

Efectivamente, de lo dispuesto en las cláusulas segunda, quinta y décimo primera del fideicomiso irrevocable emisor, de administración y pago número F-998, se advierte que su patrimonio se conformará, principalmente, con aquellos ingresos que el Estado destine respecto del impuesto sobre tenencia o uso vehicular que corresponde tanto al Estado como a los Municipios; además de que estos últimos afectarán al patrimonio del fideicomiso, de manera extraordinaria, un porcentaje que sólo puede equivaler al 1.4297% (uno punto cuatro mil doscientos noventa y siete por ciento) del Fondo General de Participaciones que corresponde al Estado, siempre y cuando cuenten con la autorización del Cabildo.

En tales condiciones, la omisión en la entrega de los productos de la referida inversión que los Municipios afectan al patrimonio del fideicomiso, también denominados "remanentes bursátiles", no puede ser impugnada en esta vía constitucional, pues, aunque se trataba originalmente de un recurso de fuente federal, fue necesario, para tener derecho a tales productos, un acuerdo expreso por parte del Ayuntamiento para participar en ese esquema

de inversión; de lo que se concluye que no existió irrupción en el libre ejercicio de recursos federales, ya que fue decisión de cada Municipio afectar un porcentaje de esos recursos al instrumento de inversión. Así pues, no se está ante una indebida retención de participaciones federales por parte del Estado, sino, en todo caso, de una cuestión que atañe al cumplimiento de un acuerdo de voluntades entre el Estado y los Municipios en un instrumento de inversión que, a la postre, permitiría a estos últimos recibir los productos o remanentes de dicho contrato de fideicomiso.

Lo anterior justifica que no existan, en el texto del contrato de fideicomiso, fechas de pago específicas para cada emisión o, incluso, un eventual pago de intereses pactado expresamente, pues la naturaleza de los recursos que obtiene finalmente el Municipio ya no es la de una participación federal, enmarcada dentro de los principios de hacienda pública municipal e integridad de los recursos, tutelados en el inciso b) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, sino del producto o remanente de una operación bursátil, como consecuencia del acuerdo de voluntades entre el Estado, los Municipios participantes y la institución financiera respectiva.

Por las razones expuestas, no es posible analizar en este medio de control constitucional si los remanentes derivados del fideicomiso irrevocable emisor, de administración y pago número F-998 fueron o no entregados al Municipio actor, o bien, si su entrega se hizo o no de manera oportuna, pues, se insiste, tales remanentes no comparten la naturaleza de los recursos que tutela el citado principio de integridad, es decir, no son participaciones o aportaciones federales, ni recursos federales que hayan sido transferidos de la Federación al Estado y que éste, a su vez, haya omitido entregar de manera puntual al actor, sino, en todo caso, se trata del posible incumplimiento del contrato de fideicomiso por parte del Poder Ejecutivo Local, al no haber entregado al Municipio fideicomitente los remanentes respectivos; máxime que, en este caso, podría resultar procedente la controversia constitucional prevista en los artículos 64, fracción III y 65, fracción I, de la Constitución Estatal o algún otro medio de defensa en materia civil o mercantil.

OCTAVO.—En este punto, se analizarán las restantes causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento planteados por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, o bien, los que esta Sala advierta de oficio.

**a)** Resulta inatendible el motivo de sobreseimiento relacionado con la inexistencia de la omisión de regularizar la entrega de los recursos reclamados en los plazos establecidos en ley, al no haberse combatido en el presente asunto un acto de esta naturaleza.

b) Debe desestimarse la causa de improcedencia relacionada con la falta de agotamiento de la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, pues los intereses reclamados por el Municipio actor derivan de la supuesta omisión en la entrega de recursos federales amparados por el artículo 115 de la Constitución Federal, que es materia del fondo del asunto. Además, existen precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que se ha pronunciado sobre la procedencia del pago de los intereses derivados de la falta de pago de tales recursos, como la controversia constitucional 5/2004,<sup>24</sup> de la que derivó 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."

Por otro lado, de la lectura integral de la demanda, se advierte que el actor alega una violación directa a la Constitución Federal, por lo que no debe agotar previamente la vía establecida en las leyes de coordinación fiscal federal y local, para efectos de la procedencia de la controversia constitucional. Al respecto, resulta aplicable la tesis de jurisprudencia P./J. 136/2001,<sup>25</sup> de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES.— El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causal de improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la Norma Fundamen-

<sup>24</sup> Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

<sup>25</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 917, registro digital: 188010.

tal 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."

Aunado a lo anterior, la existencia o no de la omisión impugnada atañe al estudio de fondo del asunto; resultando aplicable la tesis P/J. 92/99,<sup>26</sup> que a continuación se transcribe:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."

Al no advertirse la actualización de causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento distintos a los que se han analizado, procede el estudio del concepto de invalidez que se plantea.

NOVENO.—Esta Segunda Sala estima que el concepto de invalidez que hace valer el Municipio actor resulta fundado.

Por cuestión de claridad, se analizará de manera separada cada uno de los conceptos reclamados.

**a) Omisión en la entrega del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**

De las constancias de autos, se advierte que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio

---

<sup>26</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266.

TES/1280/2017, de quince de mayo de dos mil diecisiete, respondió la solicitud del secretario general de Gobierno a que se refiere el oficio SG-DGJ/025/1/2017, respecto de los recursos asignados al Municipio actor, por concepto del referido fondo.

Al efecto, resulta conveniente transcribir lo señalado en el citado oficio:

**"1) En referencia a los recursos correspondientes al Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), se detallan a continuación las ministraciones efectuadas al Municipio, así como las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de las mismas:**

<b>Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal</b>	<b>Monto</b>	<b>Fecha de pago</b>
Fideicomiso FAIS (F977)	\$647,215.96	18-feb-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$647,215.96	04-mar-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$647,215.96	29-abr-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$647,215.96	31-may-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$647,215.96	30-jun-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$647,215.96	01-jul-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$647,215.96	31-ago-16

**"Los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, recepcionados en las cuentas bancarias aperturadas para ese fin, fueron ministrados por la SHCP con fechas 31 de agosto, 30 de septiembre y 30 de octubre del año en curso, respectivamente, como se puede corroborar en los recibos de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la SHCP.**

"De lo anterior, se advierten en el SIAFEV registros pendientes de pago correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, que a continuación se detallan: (subrayado propio)

<b>Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal</b>	<b>Fecha de pago</b>	<b>Monto</b>
Fondo Infraestructura agosto/2016	29-ago-16	\$647,215.96
Fondo Infraestructura septiembre/2016	26-sep-16	\$647,215.96
Fondo Infraestructura octubre/2016	27-oct-16	\$647,212.96

De la transcripción anterior, puede advertirse que, tal como lo reconoce expresamente el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, están pendientes de pago, por concepto de Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, las cantidades de \$647,215.96 (seiscientos cuarenta y siete mil doscientos quince pesos 96/100 moneda nacional), \$647,215.96 (seiscientos cuarenta y siete mil doscientos quince pesos 96/100 moneda nacional) y \$647,212.96 (seiscientos cuarenta y siete mil doscientos doce pesos 96/100 moneda nacional), por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, respectivamente, que en total suman \$1'941,644.88 (un millón novecientos cuarenta y un mil seiscientos cuarenta y cuatro pesos 88/100 moneda nacional), cuya omisión de entrega alega el actor.

Cabe destacar que en la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004, el Pleno de esta Suprema Corte determinó que, conforme al principio de integridad de los recursos económicos municipales, su entrega extemporánea genera el pago de intereses:

"RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.—La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; final-

mente, 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>27</sup>

Ahora bien, el viernes veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se publicó en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el "Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal entre los Municipios del Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal 2016", que contiene el calendario que fija la "fecha límite de radicación a los Municipios" del "FISMDF":

---

<sup>27</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, registro digital: 181288.

**Ramo General 33 Aportaciones Federales  
para Entidades Federativas y Municipios  
Calendario de fechas de pago 2016 del FISMDF:**

MES	FECHA DE RADICACIÓN AL ESTADO	FECHA LÍMITE DE RADICACIÓN A LOS MUNICIPIOS
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo
Marzo	31	7 de abril
Abril	29	6 de mayo
Mayo	31	7 de junio
Junio	30	7 de julio
Julio	29	5 de agosto
Agosto	31	7 de septiembre
Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre

Por tanto, además de los montos pendientes de pago a los que se hizo referencia con anterioridad, el Poder Ejecutivo demandado debe pagar intereses por el periodo que comprende del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios" hasta la fecha en que haga entrega de tales recursos.

**b) Omisión en la entrega del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, en Regiones Marítimas, por el ejercicio dos mil quince y el periodo comprendido de enero a septiembre del ejercicio dos mil dieciséis**

De las constancias de autos, se advierte que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio TES/1280/2017, de quince de mayo de dos mil diecisiete, respondió la solicitud del secretario general de Gobierno a que se refiere el oficio SG-DGJ/025/1/2017, respecto de los recursos asignados al Municipio actor, por concepto del referido fondo.

Al efecto, resulta conveniente transcribir lo señalado en el citado oficio:

"3) En referencia a los recursos del Fondo de Estabilización de Extracción de Hidrocarburos (sic) destinados al Municipio correspondientes al ejercicio fiscal 2015, se visualizan registros realizados en el ejercicio 2016 que se encuentran pendientes de pago, por una cantidad de \$1'921,407.04 (un millón novecientos veintiún mil cuatrocientos siete pesos 04/100 M.N.): (subrayado propio)

Concepto	Fecha de registro	Monto
Mpios. Prod. Hidrocarburos Marítimos	27-jul-2016	\$357,698.04
118C1100360679.16 118C1100360679.16 Aport. para mejoramiento de alumbrado público a tecnología de led segunda etapa en la Cabecera Municipal, Mpio. de Nautla	29-dic-2016	\$1'563,709.00
<b>Total</b>		<b>\$1'921,407.04</b>

"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>	
Fecha	Importe
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>

"De lo anterior, se visualizan en el Sistema Integral de Administración Financiera del Estado de Veracruz diversos registros pendientes de pago correspondientes al Fondo de Estabilización de Extracción de Hidrocarburos (sic) del ejercicio fiscal 2016, que a continuación se detallan: (subrayado propio)

<b>Concepto</b>	<b>Fecha de registro</b>	<b>Monto</b>
Mpios. Prod. Hidrocarburos Marítimos julio (sic) 2016	27-jul-16	\$190,172.92
Mpios. Prod. Hidrocarburos Marítimos agosto (sic) 2016	18-ago-16	\$32,215.86
Mpios. Prod. Hidrocarburos Marítimos septiembre (sic) 2016	06-sep-16	\$30,335.05
Mpios. Prod. Hidrocarburos Marítimos octubre (sic) 2016	14-oct-16	\$30,253.53
Mpios. Prod. Hidrocarburos marítimos diciembre 2016	09-dic-16	\$24,452.33
Mpios. Prod. Hidrocarburos marítimos noviembre 2016	14-nov-16	\$32,871.63
118C1100360752.16 118C1100360752.16 Aport. para mejoramiento de alumbrado público a tecnología de led tercera etapa en la Cabecera Municipal Mpio. de Nautla	29-dic-16	\$274,294.00
118C1100360753.16 118C1100360753.16 Aport. para Rehab. del Cam. Rural con material seleccionado tipo "B" del KM. 0+000 al KM. 3+350 del entronque Carretero SN. José Bna. Vista El Ciervo a Acahuales J. Sierra de la Loc. de Acahuales Justo S.	29-dic-16	\$724,254.00
<b>Total</b>		<b>\$1'338,849.32</b>

De la transcripción anterior, puede advertirse que, aun cuando se hace referencia en lo general al "Fondo de Estabilización de Extracción de Hidro-

carburos", los renglones de la tabla identifican los recursos de que se trata, entre ellos, el Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, en Regiones Marítimas. Así también, en lo relativo al ejercicio dos mil dieciséis, los meses a los que se alude, al menos, en los primeros cuatro renglones de la tabla no coinciden con los señalados en los oficios con números SSE/1187/2016, SSE/1188/2016, SSE/1369/2016 y SSE/1541/2016 –que obran a fojas 56 a 59 de autos–, mediante los cuales la Secretaría de Finanzas y Planeación informó al presidente municipal las cantidades que correspondían al Municipio, por concepto de tal fondo (ejercicio dos mil quince; enero a junio, julio y agosto de dos mil dieciséis).

No obstante lo anterior, como se aprecia, existe coincidencia en las cantidades que reclamó el actor y las reconocidas como pendientes de pago por el demandado, por este concepto, por el ejercicio dos mil quince y el periodo comprendido de enero a septiembre del ejercicio dos mil dieciséis,<sup>28</sup> que en total suman \$640,675.40 (seiscientos cuarenta mil seiscientos setenta y cinco pesos 40/100 moneda nacional).

Ahora bien, el jueves cuatro de junio de dos mil quince, se publicó en el Diario Oficial de la Federación 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" que, en sus disposiciones primera, segunda, tercera y séptima, establece lo siguiente:

"Capítulo I  
"Disposiciones generales

"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.

---

<sup>28</sup> \$357,698.04 (trescientos cincuenta y siete mil seiscientos noventa y ocho pesos 04/100 moneda nacional), por el ejercicio dos mil quince; \$190,172.92 (ciento noventa mil ciento setenta y dos pesos 92/100 moneda nacional), por el periodo comprendido de enero a junio de dos mil dieciséis; \$32,215.86 (treinta y dos mil doscientos quince pesos 86/100 moneda nacional), por el mes de julio de dos mil dieciséis; \$30,335.05 (treinta mil trescientos treinta y cinco pesos 05/100 moneda nacional), por el mes de agosto de dos mil dieciséis; y \$30,253.53 (treinta mil doscientos cincuenta y tres pesos 53/100 moneda nacional), por el mes de septiembre de dos mil dieciséis.

"Segunda. Para efectos del presente acuerdo, además de las definiciones previstas en los artículos 4 de la Ley de Hidrocarburos, 3 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y 3 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos se entenderá, por:

"I. Áreas: Las áreas contractuales y áreas de asignación previstas en la Ley de Hidrocarburos;

"II. Fondo: El Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos;

"III. Impuesto: El impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos, establecido en el título cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos;

"IV. INEGI: el Instituto Nacional de Estadística y Geografía;

"V. Ley: la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos;

"VI. Marco geoestadístico: El Sistema diseñado por el INEGI para referenciar correctamente la información estadística de los censos y encuestas con los lugares geográficos correspondientes, utilizando coordenadas geográficas;

"VII. Retícula de referencia: La red angular formada por líneas orientadas norte-sur, este-oeste, que representa a las subdivisiones geográficas de la tierra (meridianos y paralelos), que se utiliza para ubicar puntos en coordenadas geográficas (grados, minutos y segundos). Sus características se especifican en el 'Acuerdo por el que se establece el procedimiento para delimitar las áreas susceptibles de adjudicarse a través de asignaciones', publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de agosto de 2014;

"VIII. SAT: El Servicio de Administración Tributaria;

"IX. Tesofe: La Tesorería de la Federación;

"X. UCEF: La Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

"XI. UISH: La Unidad de Ingresos sobre Hidrocarburos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y

"XII. UPCP: La Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."

"Capítulo II  
"De la distribución de los 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.

"...

"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 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."

De la transcripción que antecede, se advierte que el Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos se integrará por la recaudación mensual del impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos y se distribuirá entre las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus Municipios donde se localicen las áreas contractuales y áreas de asignación previstas en la Ley de Hidrocarburos, dentro de los primeros quince días hábiles del mes siguiente a aquel en que se haya realizado el entero del referido impuesto; salvo en el caso de lo recaudado en los meses de octubre y noviembre, que se entregará a las entidades federativas, a más tardar, dentro de los primeros quince días hábiles del mes de enero, así como de lo recaudado en el mes de diciembre, que se entregará a las entidades federativas, a más tardar, dentro de los primeros quince días hábiles del mes de febrero, en ambos casos, del ejercicio fiscal subsecuente.

A su vez, las entidades federativas deberán distribuir, al menos, el veinte por ciento de los recursos del fondo 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, dentro de los cinco días hábiles siguientes al en que los reciban, de forma ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones.

Por tanto, además de los montos pendientes de pago, el Poder Ejecutivo demandado, en términos de la normativa aplicable y conforme a la tesis de jurisprudencia P/J. 46/2004 –antes citada–, debe pagar intereses por el periodo que comprende del sexto día al en que recibió los recursos de la Federación hasta la fecha en que haga entrega de los mismos.

### **c) Omisión en la entrega del Fondo de Caminos y Puentes Federales**

De las stancias de autos, se advierte que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio

TES/1280/2017, de quince de mayo de dos mil diecisiete, respondió la solicitud del secretario general de Gobierno a que se refiere el oficio SG-DGJ/025/1/2017, respecto de los recursos asignados al Municipio actor, por concepto del referido fondo.

Al efecto, resulta conveniente transcribir lo señalado en el citado oficio:

"4) En referencia a los recursos (sic) Caminos, Puentes Federales, en el Sistema Integral de Administración Financiera para el Estado se advierte una transferencia por la cantidad de \$2'079,277.17 (dos millones setenta y nueve mil doscientos setenta y siete pesos 17/100 M.N.).

"Asimismo, se detallan a continuación los registros pendientes que se visualizan en el Sistema Integral de Administración Financiera del Estado:

<b>Fondo Capufe</b>	Programa Capufe 2016 para: Rehabilitación de camino rural con material seleccionado tipo "B" del KM. 0+000 al KM. 4+750 de la comunidad de Sebastián Camacho-El Tordo-El Pato	\$56,837.59
	Programa Capufe 2016 para: Construcción de pavimento de concreto hidráulico de un F'C=200 KG/CM2 en la calle Mariano Abasolo, de la colonia La Boquita, entre calle Rivera del Río	\$1'819,913.00

Como puede advertirse, por un lado, se afirma haber hecho una transferencia –no comprobada– de \$2'079,277.17 (dos millones setenta y nueve mil doscientos setenta y siete pesos 17/100 moneda nacional) por este concepto y, por otro, se reconoce que están pendientes de pago las cantidades de \$56,837.59 (cincuenta y seis mil ochocientos treinta y siete pesos 59/100 moneda nacional) y \$1'819,913.00 (un millón ochocientos diecinueve mil novecientos trece pesos 00/100 moneda nacional); existiendo, de cualquier modo, discrepancia con el monto de \$3'543,024.50 (tres millones quinientos cuarenta y tres mil veinticuatro pesos 50/100 moneda nacional), reclamado por el actor.

Ahora bien, el artículo 9-A de la Ley de Coordinación Fiscal, a la letra, dispone:

"Artículo 9-A. La Federación, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los Estados y Municipios en donde existan puentes de peaje operados por la primera, podrán convenir en crear fondos cuyos recursos se destinen a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en aquellos Municipios donde se ubiquen dichos puentes o, en su caso, a la realización de obras de infraestructura o gasto de inversión, de impacto regional directamente en la zona donde se encuentre el cobro del peaje, sin que en ningún caso tales recursos se destinen al gasto corriente.

"La aportación a los fondos mencionados se hará por el Estado, por el Municipio o, cuando así lo acordaren, por ambos, en un 20% del monto que aporte la Federación, sin que la aportación de ésta exceda de un 25% del monto total de los ingresos brutos que obtenga por la operación del puente de peaje de que se trate. La aportación federal se distribuirá como sigue: Municipios 50% y Estados 50%.

"Para que un Municipio donde exista un puente o varios pueda ser sujeto de participación de estos fondos, deberá acreditar un nivel recaudatorio de al menos un 50% más uno de la recaudación potencial de su impuesto predial en el año inmediato anterior a la firma del convenio; en su defecto, podrá convenir un acuerdo de mejora recaudatoria de la Hacienda Pública Local con la Federación, para poder aplicar a la creación de estos fondos en el ejercicio fiscal siguiente, siempre y cuando cumpla con el requisito de recaudación señalado con anterioridad.

"En el caso de que el nivel recaudatorio, una vez firmado el convenio, se encuentre por debajo del 50%, la cantidad de recursos se verá reducida de manera proporcional a la disminución porcentual del nivel recaudatorio. Si en el momento de firmar nuevamente el convenio, el Municipio se encuentra en este supuesto, no será sujeto de refrendo el convenio citado hasta no cumplir nuevamente con el nivel recaudatorio exigido y hasta el próximo ejercicio fiscal.

"El aforo vehicular de los puentes estará sujeto a las disposiciones aplicables de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

"Lo señalado en el presente artículo no será aplicable tratándose de los puentes administrados por el fideicomiso número 1936 del Fondo de Apoyo al Rescate Carretero."

De la transcripción que antecede, se advierte que los Municipios en que exista un puente de peaje operado por la Federación pueden acceder al Fondo de Caminos y Puentes Federales, pero deben cumplir ciertos requisitos: celebrar un convenio con el Estado y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme al cual, la Federación aportará una determinada cantidad de recursos –que no puede exceder de un veinticinco por ciento de los ingresos brutos obtenidos por la operación del puente de que se trate– y el Estado y/o el Municipio el veinte por ciento del monto que aporte la Federación, según lo pacten; acreditar un nivel recaudatorio de, al menos, el cincuenta por ciento más uno de la recaudación potencial del impuesto predial en el año inmediato anterior a la firma del convenio; y destinar los recursos del fondo exclusivamente a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad donde se ubiquen los puentes o, en su caso, a la realización de obras de infraestructura o gasto de inversión de impacto regional en la zona donde se haga el cobro del peaje.

En el caso, del acta de la primera reunión ordinaria del Comité Técnico del Programa Capufe 2016, celebrada el veintiséis de agosto de dos mil dieciséis, así como de sus anexos –que obran a fojas 62 a 74 de autos–, se desprende que se autorizó para el Municipio de Nautla un techo financiero estimado de \$8'503,259.00 (ocho millones quinientos tres mil doscientos cincuenta y nueve pesos 00/100 moneda nacional), de los que la Federación aportaría \$7'086,049.00 (siete millones ochenta y seis mil cuarenta y nueve pesos 00/100 moneda nacional) y el Estado y/o el Municipio el veinte por ciento de dicha cantidad, equivalente a \$1'417,210.00 (un millón cuatrocientos diecisiete mil doscientos diez pesos 00/100 moneda nacional). Asimismo, de acuerdo con el citado precepto, la aportación federal se dividiría en partes iguales entre el Estado y el Municipio, esto es, \$3'543,024.50 (tres millones quinientos cuarenta y tres mil veinticuatro pesos 50/100 moneda nacional) para uno y para otro.

En este sentido, se considera que la discrepancia antes apuntada debe resolverse a favor del actor, puesto que éste sí acreditó, a través de las documentales mencionadas, que le fue asignada, conforme a la mecánica del Fondo de Caminos y Puentes Federales, la cantidad que reclama por este concepto y, por el contrario, el demandado no aportó prueba alguna que sustentara su dicho.

Por lo tanto, además del monto pendiente de pago, el Poder Ejecutivo demandado, en términos de la normativa aplicable y conforme a la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004 –antes citada–, debe pagar intereses por el periodo

que comprende del día siguiente al en que el Municipio cumplió con los requisitos exigidos para la transferencia de los recursos hasta la fecha en que haga entrega de los mismos.

DÉCIMO.—De conformidad con lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,<sup>29</sup> esta Sala determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en un plazo no mayor a noventa días, contados a partir del día siguiente al en que sea notificado de esta resolución, deberá pagar al Municipio actor:

a) Por el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, las cantidades de \$647,215.96 (seiscientos cuarenta y siete mil doscientos quince pesos 96/100 moneda nacional), \$647,215.96 (seiscientos cuarenta y siete mil doscientos quince pesos 96/100 moneda nacional) y \$647,212.96 (seiscientos cuarenta y siete mil doscientos doce pesos 96/100 moneda nacional), por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, respectivamente; así como los intereses por el periodo que comprende del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios" hasta la fecha en que haga entrega de los recursos.

b) Por el Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, en Regiones Marítimas, las cantidades de \$357,698.04 (trescientos cincuenta y siete mil seiscientos noventa y ocho pesos 04/100 moneda nacional), \$190,172.92 (ciento noventa mil ciento setenta y dos pesos 92/100 moneda nacional), \$32,215.86 (treinta y dos mil doscientos quince pe-

<sup>29</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"...

**IV.** Los alcances y los efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos encargados de cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

**V.** Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las acciones que se señalen.

**VI.** En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

sos 86/100 moneda nacional), \$30,335.05 (treinta mil trescientos treinta y cinco pesos 05/100 moneda nacional) y \$30,253.53 (treinta mil doscientos cincuenta y tres pesos 53/100 moneda nacional), por el ejercicio dos mil quince y el periodo comprendido de enero a septiembre del ejercicio dos mil dieciséis; así como los intereses por el periodo que comprende del sexto día al en que recibió los recursos de la Federación hasta la fecha en que haga entrega de los mismos.

c) Por el Fondo de Caminos y Puentes Federales, la cantidad de \$3'543,024.50 (tres millones quinientos cuarenta y tres mil veinticuatro pesos 50/100 moneda nacional); así como los intereses por el periodo que comprende del día siguiente al en que el Municipio cumplió con los requisitos exigidos para la transferencia de los recursos hasta la fecha en que haga entrega de los mismos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de los actos precisados en los considerandos cuarto y séptimo de este fallo.

SEGUNDO.—Con la salvedad anterior, es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en un plazo no mayor a noventa días, contados a partir del día siguiente al en que sea notificado de esta resolución, deberá actuar en términos del último considerando de esta ejecutoria.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. (ponente). El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas. La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto con salvedades. El Ministro Javier Laynez Potisek emitió su voto en contra de consideraciones.

**I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE SAN RAFAEL POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**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 SAN RAFAEL POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA CON DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.**

**IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO ES POSIBLE ANALIZAR EN ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL LA ENTREGA DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL CONTRATO DE FIDEICOMISO IRREVOCABLE EMISOR, DE ADMINISTRACIÓN Y PAGO NÚMERO F-998, YA QUE TALES REMANENTES NO SE ENCUENTRAN PROTEGIDOS POR EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS MUNICIPALES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE SAN RAFAEL POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**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. SUS DIFERENCIAS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE SAN RAFAEL POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**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 DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL, POR EL MES DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE SAN RAFAEL POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**VIII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ADMITE EXPRESAMENTE EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL, POR LOS MESES DE AGOSTO Y SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE SAN RAFAEL POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**IX. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL, POR LOS MESES DE AGOSTO Y SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE SAN RAFAEL POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**X. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ADMITE EXPRESAMENTE EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA LA INVERSIÓN, AL MUNICIPIO DE SAN RAFAEL POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**XI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA LA INVERSIÓN, AL MUNICIPIO DE SAN RAFAEL POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**XII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ADMITE EXPRESAMENTE EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO DE CAMINOS Y PUENTES FEDERALES DE INGRESOS, AL MUNICIPIO DE SAN RAFAEL POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**XIII. 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 DEL FONDO DE CAMINOS Y PUENTES FEDERALES DE INGRESOS, AL MUNICIPIO DE SAN RAFAEL POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**XIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE ENTREGA 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 SAN RAFAEL POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 119/2016. MUNICIPIO DE SAN RAFAEL, ESTADO DE VERACRUZ. 12 DE SEPTIEMBRE DE 2018. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ

FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y EDUARDO MEDINA MORA I. EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EMITIÓ SU VOTO CON RESERVAS. LA MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS EMITIÓ SU VOTO CON SALVEDADES. EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EMITIÓ SU VOTO EN CONTRA DE CONSIDERACIONES. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: JORGE JANNU LIZÁRRAGA DELGADO.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día doce de septiembre de dos mil dieciocho.

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Demanda.** Por escrito recibido el **veintiséis de octubre de dos mil dieciséis**, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, León Stivalet Ramírez, en su carácter de síndico y en representación del **Municipio de San Rafael, Estado de Veracruz**, promovió juicio de controversia constitucional, contra las autoridades y actos que a continuación se precisan.

**Autoridades demandadas:**

1. Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz.
2. Secretario de Finanzas del Estado de Veracruz.
3. Director General de Contabilidad Gubernamental de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz.
4. Director de Cuenta Pública de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz.
5. Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado.

**Actos cuya invalidez se reclama:**

"1) De las autoridades señaladas se demanda la invalidez de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que se hayan emitido para la realización de la indebida retención de las participaciones federales

que le corresponden al Municipio de San Rafael, Veracruz, por el concepto de Ramo General 23 y del Ramo 33 y en lo particular a:

"1. Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión a 2016 \$\*\*\*\*\*.

"2. Fondo de Infraestructura Social Municipal FISM \$\*\*\*\*\*.

"3. Fondo de Aportaciones al Fortalecimiento Municipal FAFM \$\*\*\*\*\*.

"4. Bursatilización \*\*\*\*\*.

"5. Fondo de Caminos y Puentes Federales de Ingresos CAPUFE \$\*\*\*\*\*.

"Haciendo un total de los rubros mencionados de \$\*\*\*\*\*. 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 mencionadas 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 del Ramo 33 en lo particular a:

"1. Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión a 2016 \$\*\*\*\*\*.

"2. Fondo de Infraestructura Social Municipal FISM \$\*\*\*\*\*.

"3. Fondo de Aportaciones al Fortalecimiento Municipal FAFM \$\*\*\*\*\*.

"4. Bursatilización \$\*\*\*\*\*.

"5. Fondo de Caminos y Puentes Federales de Ingresos CAPUFE \$\*\*\*\*\*.

"Haciendo un total de los rubros mencionados de \$\*\*\*\*\*. Mismos que hace meses ya fueron entregados al Estado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"3) Se reclama la omisión de las autoridades aquí señaladas como demandadas, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales a su cargo,

así como a lo dispuesto en el 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 Ramo 33, en lo particular a:

"1. Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión a 2016 \$\*\*\*\*\*.

"2. Fondo de Infraestructura Social Municipal FISM \$\*\*\*\*\*.

"3. Fondo de Aportaciones al Fortalecimiento Municipal FAFM \$\*\*\*\*\*.

"4. Bursatilización \$\*\*\*\*\*.

"5. Fondo de Caminos y Puentes Federales de Ingresos CAPUFE \$\*\*\*\*\*.

"Haciendo un total de los rubros mencionados de \$\*\*\*\*\*. Mismos que hace meses ya fueron entregados al Estado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"4) Se reclame en la sentencia que se pronuncie en la controversia constitucional que ahora inicio, la obligación de las autoridades demandadas de restituir y entregar las cantidades que inconstitucionalmente han detenido a las participaciones que corresponden al Municipio que represento provenientes del Fondo por el concepto de Ramo General 23 y Ramo 33 y en lo particular a:

"1. Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión a 2016 \$\*\*\*\*\*.

"2. Fondo de Infraestructura Social Municipal FISM \$\*\*\*\*\*.

"3. Fondo de Aportaciones al Fortalecimiento Municipal FAFM \$\*\*\*\*\*.

"4. Bursatilización \$\*\*\*\*\*.

"5. Fondo de Caminos y Puentes Federales de Ingresos CAPUFE \$\*\*\*\*\*.

"Haciendo un total de los rubros mencionados de \$10'538.648.90.

"Así como también se les condene al pago de intereses a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones, por el retraso injustificado en entregarlas a mi representada."

SEGUNDO.—**Antecedentes.** El Municipio de San Rafael, Estado de Veracruz, señaló como antecedentes los siguientes hechos:

"En el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 27 de noviembre de 2015, en su artículo 3 y sus diversas fracciones y anexos correspondientes a los rubros mencionados, en donde se autorizaron recursos en las asignaciones previstas.

"El objeto general de los fondos es apoyar proyectos de inversión en infraestructura y su equipamiento para promover el desarrollo regional.

"Desde hace meses el Ayuntamiento que represento ha hecho llamados y requerimientos y entregado recibos a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Veracruz, con el propósito de que pagaran las cantidades al rubro de participaciones federales, en específico las correspondientes a:

"1. Fondo para el Fortalecimiento\*\*\*\*\* Financiero para la Inversión a 2016 \$\*\*\*\*\*.

"2. Fondo de Infraestructura Social Municipal FISM \$\*\*\*\*\*.

"3. Fondo de Aportaciones al Fortalecimiento Municipal FAFM \$\*\*\*\*\*.

"4. Bursatilización \$\*\*\*\*\*.

"5. Fondo de Caminos y Puentes Federales de Ingresos CAPUFE \$\*\*\*\*\*.

"Haciendo un total de los rubros mencionados de \$\*\*\*\*\*.

"En dichas oficinas administrativas nunca se nos ha dado una respuesta clara, no obstante de manera verbal el pasado día jueves 13 del presente mes de octubre del año en curso, se nos señaló que se retendría el pago de dichos montos debido a que existían indicaciones a esa dependencia para que suspendiera su entrega hasta nueva orden, lo que se considera ilegal.

"Señores Ministros, desde hace meses se ha repetido la omisión en la entrega de los recursos federales que le corresponden al Ayuntamiento que represento, todo esto por parte de los ahora demandados, situación que está poniendo en riesgo el desarrollo social y económico del Municipio aquí actor.

"Al Municipio que represento, se asignó por concepto de estos fondos federales, la cantidad de \$ \*\*\*\*\*, misma que desde hace meses le fue entregada por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; siendo que éste ha sido omiso en hacer entrega de estos recursos al Ayuntamiento de San Rafael, Veracruz.

"El artículo 6o., segundo párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal dispone que la Federación entregará las participaciones federales a los Municipios por conducto de los Estados y que dentro de los cinco días siguientes a aquel que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; siendo que en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

"En el caso nos agravia y es materia de esta controversia constitucional los fondos federales:

"1. Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión a 2016 \$\*\*\*\*\*.

"2. Fondo de Infraestructura Social Municipal FISM \$\*\*\*\*\*.

"3. Fondo de Aportaciones al Fortalecimiento Municipal FAFM \$\*\*\*\*\*.

"4. Bursatilización \$\*\*\*\*\*.

"5. Fondo de Caminos y Puentes Federales de Ingresos CAPUFE \$\*\*\*\*\*.

"Que fueron asignados para el Municipio que represento, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desde hace meses entregó estos recursos al Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, a través de su Secretaría de Finanzas, siendo que no obstante ello, al día de hoy han sido omisos en entregar los mismos.

"Esta omisión de entregar por parte de las aquí demandadas los fondos federales que corresponden al Municipio aquí actor, está poniendo en serio riesgo y peligro el derecho humano al desarrollo social a que tienen derecho los habitantes de San Rafael, Veracruz, así mismo, la ilegal retención que hace a los fondos federales que corresponden al aquí actor, está impidiendo el normal funcionamiento de la hacienda municipal, corriéndose el riesgo de tener que dejar de pagar entre otros rubros el de alumbrado público, energía eléctrica por consumo de agua potable, nóminas a los trabajadores municipales, obra pública, etcétera, y se tendrán que paralizar las obras públicas municipales, no teniendo otro medio ordinario de defensa en contra de los actos señalados, es por tal que se procede en esta vía."

**TERCERO.—Conceptos de invalidez y preceptos constitucionales considerados como violados.**

- El Poder demandado al **omitir o retrasar la entrega de los recursos federales**, vulnera la autonomía financiera de los Municipios, prevista en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, así como lo previsto en la Ley de Coordinación Fiscal.

- Aduce que tanto de la Ley de Coordinación Fiscal como la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Veracruz, en concordancia con el artículo 115 constitucional se advierte que:

- Las participaciones federales que reciban los Municipios forman parte de su hacienda, las cuales serán cubiertas en los términos que determinen las Legislaturas Locales.

- Los Estados entregarán íntegramente a sus Municipios las cantidades que se reciban del Fondo de Fomento Municipal. La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en el que el Estado las reciba y el retraso dará lugar al pago de intereses de conformidad con la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión.

- Las participaciones que correspondan a las entidades y Municipios, son inembargables, no pueden ser afectados por fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por aquellos, con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- De esta manera, destaca que es indebida la omisión de pago dado que el Municipio no se encuentra en ningún supuesto de excepción, vulne-

rando con ello los principios de reserva de fuentes de los Municipios, integridad de los recursos económicos municipales así como la libre administración de la hacienda municipal, máxime que los recursos ya fueron entregados al Estado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Le causa perjuicio que las autoridades aquí demandadas, al retener indebidamente el Fondo para el Fortalecimiento Financiero para Inversión A-2016 (FORTAFIN), por una cantidad de \$\*\*\*\*\*; Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) por \$\*\*\*\*\*; Fondo de Aportaciones al Fortalecimiento Municipal (FAFM) \$\*\*\*\*\*; Bursatilización por \$\*\*\*\*\*; Fondo Caminos y Puentes Federales de Ingresos (CAPUFE) por un monto de \$\*\*\*\*\*; haciendo un total de \$\*\*\*\*\*; que le corresponden al Municipio, y por tanto se transgrede el principio de integridad de los recursos municipales.

- La omisión de entrega de los recursos es ilegal, dado que no existe norma o disposición general que justifique que no se haga la entrega de los fondos al Municipio impactando en su autonomía, concretamente en la libertad de administración hacendaria de la que goza por disposición constitucional, al afectarse su autosuficiencia económica y la libre disposición de sus recursos económicos que le corresponden.

- Al efecto, el Municipio actor señaló como transgredidos en su perjuicio el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**CUARTO.—Admisión a trámite de la controversia constitucional.** Por acuerdo de **veintisiete de octubre de dos mil dieciséis**,<sup>1</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 119/2016 y por razón de turno, se designó como instructor al Ministro Alberto Pérez Dayán. Asimismo, mediante acuerdo de **veintiocho** del mismo mes y año, el Ministro instructor, tuvo por **admitida** la demanda respectiva y ordenó formar el cuaderno incidental respectivo, en el que **concedió** la suspensión para que el **Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz** se abstuviera de interrumpir o suspender la entrega de recursos económicos posteriores al veintiocho de octubre de dos mil dieciséis.

**QUINTO.—Contestación a la demanda.** Por escrito presentado el **veinticinco de enero de dos mil diecisiete**,<sup>2</sup> ante la Oficina de Certificación

<sup>1</sup> Fojas 92 a 96 del expediente relativo a la controversia constitucional 119/2016.

<sup>2</sup> *Ibíd.*, fojas 122 a 134.

Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, **Miguel Ángel Yunes Linares, Gobernador del Estado de Veracruz**, contestó la demanda de controversia constitucional en la que alegó las causas de improcedencia que consideró actualizadas.

SEXTO.—**Opinión de la Procuraduría General de la República.** La procuradora general de la República se abstuvo de formular pedimento, ni expresó manifestación alguna.

SÉPTIMO.—**Audiencia.** Concluido el trámite respectivo, el **catorce de marzo de dos mil** diecisiete,<sup>3</sup> tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la audiencia, de conformidad con el artículo 34 de la citada ley reglamentaria, se hizo la relación de las constancias de autos, se admitieron las pruebas documentales ofrecidas por las partes, se tuvo por presentado el escrito de alegatos del Municipio actor y se puso el expediente en estado de resolución.

OCTAVO.—**Radicación a la Sala.** En atención al dictamen formulado por el Ministro ponente al presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se acordó remitir el expediente a la Segunda Sala de este Alto Tribunal, para su radicación y resolución.<sup>4</sup>

Mediante acuerdo de veintisiete de febrero de dos mil dieciocho, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó enviar la presente controversia constitucional a la Segunda Sala de este Alto Tribunal.

Finalmente, en auto de siete de marzo de dos mil dieciocho, el presidente de esta Segunda Sala determinó que ésta se avocara al conocimiento del asunto y ordenó remitir los autos a esta Ponencia para la elaboración del proyecto respectivo.<sup>5</sup>

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia

<sup>3</sup> *Ibíd.*, foja 194.

<sup>4</sup> *Ibíd.*, fojas 198 a 199.

<sup>5</sup> *Ibíd.*, foja 201.

constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>6</sup> 1 de la ley reglamentaria de la materia;<sup>7</sup> 10, fracción I,<sup>8</sup> y 11, fracción V,<sup>9</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los Puntos Segundo, fracción I,<sup>10</sup> y Tercero,<sup>11</sup> del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, del trece de mayo de dos mil trece, por tratarse de un conflicto entre el Municipio de San Rafael y el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el entendido de que como no se trata de normas generales resulta innecesaria la mayoría calificada de los señores Ministros para su resolución.

SEGUNDO.—**Legitimación activa.** Se procede a realizar el estudio de la legitimación de quien promueve la controversia constitucional, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

<sup>6</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:

"...

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

<sup>7</sup> **"Artículo 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

<sup>8</sup> **"Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

<sup>9</sup> **"Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

<sup>10</sup> **"SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y **aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general**, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente."

<sup>11</sup> **"TERCERO.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

El artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal faculta a los Municipios de una entidad federativa para promover controversias en las cuales se cuestione la constitucionalidad de sus actos o de sus disposiciones de carácter general.

Asimismo, conforme a los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>12</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 y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

Del escrito de la demanda de controversia constitucional se advierte que quien promueve la controversia constitucional es el **síndico del Ayuntamiento de San Rafael, Veracruz**, representante legal de ese Municipio, carácter que acredita con la copia certificada de la constancia de mayoría y validez que le fue otorgada por el **Consejo Municipal Electoral de San Rafael, Veracruz de Ignacio de la Llave**, dependiente del Instituto Estatal Electoral, el **nueve de julio de dos mil trece**.<sup>13</sup>

De acuerdo con el artículo 37, fracción I,<sup>14</sup> de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, corresponde al síndico la representación jurídica del Municipio; por lo que procede reconocer su legitimación para promover el presente medio de control.

Así también, la del propio Municipio actor para instar la vía, al ser uno de los entes mencionados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

TERCERO.—**Legitimación pasiva.** Miguel Ángel Yunes Linares dio contestación a la demanda en representación del **Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz**, personalidad que acredita con la copia certificada de la Cons-

<sup>12</sup> "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."

<sup>13</sup> Foja 30 del expediente en que se actúa.

<sup>14</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."

tancia de Mayoría de **doce de junio de dos mil dieciséis**, expedida en su favor por los integrantes del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado, en la cual se le declara como gobernador electo de la entidad referida.

En lo tocante a la legitimación en la causa, debe destacarse que al Poder Ejecutivo se le atribuyen las órdenes, instrucciones, autorizaciones para omitir la entrega de recursos federales, así como la omisión en su entrega y el pago de intereses respectivos.

Ahora bien, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su artículo 42, dispone:

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

En consecuencia, **Miguel Ángel Yunes Linares** tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en la presente controversia y cuenta con la legitimación pasiva necesaria para actuar en el presente juicio de controversia constitucional.

CUARTO.—**Precisión de los actos impugnados.** Antes de entrar al análisis de la oportunidad de la demanda, es preciso determinar cuál es el acto o los actos concreta y específicamente reclamados por el Ayuntamiento actor.

A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con los artículos 39, 40 y 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, resulta procedente hacer las siguientes precisiones que derivan de la lectura integral y sistemática de las constancias de autos, particularmente de la demanda, de la contestación y de las documentales exhibidas como pruebas.

En la demanda, el Municipio actor señala como actos cuya invalidez se demanda:

"1) De las autoridades señaladas se demanda la invalidez de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que se hayan emitido para la realización de la indebida retención de las participaciones federales que le corresponden al Municipio de San Rafael, Veracruz, por el concepto de Ramo General 23, Ramo 33 y en lo particular a:

"1. Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión a 2016  
\$\*\*\*\*\*.

"2. Fondo de Infraestructura Social Municipal FISM \$\*\*\*\*\*.

"3. Fondo de Aportaciones al Fortalecimiento Municipal FAFM \$\*\*\*\*\*.

"4. Bursatilización \*\*\*\*\*.

"5. Fondo de Caminos y Puentes Federales de Ingresos CAPUFE \$\*\*\*\*\*.

"Haciendo un total de los rubros mencionados de \$\*\*\*\*\*. 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 mencionadas 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 del Ramo 33, en lo particular a:

"1. Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión a 2016 \$\*\*\*\*\*.

"2. Fondo de Infraestructura Social Municipal FISM \$\*\*\*\*\*.

"3. Fondo de Aportaciones al Fortalecimiento Municipal FAFM \$\*\*\*\*\*.

"4. Bursatilización \$\*\*\*\*\*.

"5. Fondo de Caminos y Puentes Federales de Ingresos CAPUFE \$\*\*\*\*\*.

"Haciendo un total de los rubros mencionados de \$\*\*\*\*\*. Mismos que hace meses ya fueron entregados al Estado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

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

"1. Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión a 2016 \$\*\*\*\*\*.

"2. Fondo de Infraestructura Social Municipal FISM \$\*\*\*\*\*.

"3. Fondo de Aportaciones al Fortalecimiento Municipal FAFM \$\*\*\*\*\*

"4. Bursatilización \$\*\*\*\*\*

"5. Fondo de Caminos y Puentes Federales de Ingresos CAPUFE \$\*\*\*\*\*.

"Haciendo un total de los rubros mencionados de \$\*\*\*\*\*. Mismos que hace meses ya fueron entregados al Estado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"4) Se reclame en la sentencia que se pronuncie en la controversia constitucional que ahora inicio, la obligación de las autoridades demandadas de restituir y entregar las cantidades que inconstitucionalmente han detenido a las participaciones que corresponden al Municipio que represento provenientes del Fondo por el concepto de Ramo General 23 y Ramo 33 y en lo particular a:

"1. Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión a 2016 \$\*\*\*\*\*.

"2. Fondo de Infraestructura Social Municipal FISM \$\*\*\*\*\*.

"3. Fondo de Aportaciones al Fortalecimiento Municipal FAFM \$\*\*\*\*\*.

"4. Bursatilización \$\*\*\*\*\*

"5. Fondo de Caminos y Puentes Federales de Ingresos CAPUFE \$\*\*\*\*\*.

"Haciendo un total de los rubros mencionados de \$\*\*\*\*\*.

"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."

Ahora, si bien en la demanda se hace referencia a la omisión en la entrega de recursos federales, lo cierto es que nunca precisa que ya se le hubieran entregado los recursos, mucho menos señala fecha alguna en que se

hubiera realizado tal entrega en forma posterior a lo previsto en las disposiciones aplicables.

De todo ello, se aprecia que, a lo que en realidad se refiere el Municipio actor, es a la omisión en la ministración de los recursos económicos que menciona, pues sus manifestaciones ponen en evidencia que afirma no tener conocimiento de que se hubiera realizado, hasta la fecha de la presentación de su demanda, la entrega respectiva.

Por tanto, con la finalidad de resolver lo efectivamente planteado, se tienen como actos impugnados:

a) Las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones para omitir la entrega de recursos federales.

b) La omisión de pago de los recursos correspondientes al FORTAFIN, por la cantidad de \$\*\*\*\*\*.

c) La omisión de pago del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FIS MDF), correspondiente a los meses de **agosto y septiembre**, todos de dos mil dieciséis, por la cantidad de \$\*\*\*\*\*. Atendiendo al monto efectivamente reclamado, así como a la fecha de presentación de la demanda y a la fecha límite de radicación a los Municipios.

d) La omisión de pago del Fondo de Aportaciones al Fortalecimiento Municipal FAFM, conocido comúnmente como Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F. (FORTAMUNDF), por la cantidad de \$\*\*\*\*\* , por el mes de septiembre, atendiendo al monto efectivamente reclamado, así como a la fecha de presentación de la demanda y a la fecha límite de radicación a los Municipios.

e) La omisión de pago por la cantidad de \$\*\*\*\*\* de los **apoyos que se derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago número F-998**, celebrado por una parte, como fideicomitentes, el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación y diversos Municipios de la entidad entre los cuales se encuentra el de San Rafael y por otra parte, como fiduciario Deutsche Bank México, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, División Fiduciaria.

f) Omisión de pago del Fondo de Caminos y Puentes Federales de Ingresos CAPUFE, por la cantidad de \$\*\*\*\*\*.

g) El pago de los intereses respectivos.

Ahora bien, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, advierte que **no existen los actos identificados como como órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones para omitir la entrega de recursos federales**; en consecuencia resulta **fundada** la causa de improcedencia relativa.

Lo anterior, en virtud de que el ejecutivo demandado negó la existencia de tales actos –de carácter positivo– sin que de autos se advierta elemento de convicción alguno que desvirtúe tal negativa, por lo que se concluye que en relación con dichos actos, **procede sobreseer en la presente controversia, con fundamento en la fracción III del artículo 20 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

QUINTO.—**Naturaleza de los actos impugnados.** En virtud de los actos precisados en el considerando anterior, cabe destacar que respecto de las controversias constitucionales en las que se impugnan actos de naturaleza negativa –es decir, los que implican un no hacer– el Pleno de este Alto Tribunal ha establecido diversas directrices para proceder a su estudio:

**a) Posibilidad de impugnar en controversia constitucional actos de naturaleza positiva y negativa.**

Al resolver la controversia constitucional 3/97,<sup>15</sup> se destacó que de conformidad con los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 10 y 21 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del propio precepto constitucional, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que al referirse dichos numerales, en forma genérica, a "actos", debe entenderse que éstos pueden ser, atendiendo a su naturaleza, tanto positivos –implican un hacer– como negativos –implican un no hacer u omisión–.

---

<sup>15</sup> En sesión de dieciocho de mayo de mil novecientos noventa y nueve, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Magoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Góngora Pimentel.

Lo anterior se reflejó en la jurisprudencia P./J. 82/99, cuyos rubro y texto se transcriben a continuación:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE IMPUGNAR EN ESTA VÍA LAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS A QUE SE REFIERE LA LEY REGLAMENTARIA RESPECTIVA, SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS POSITIVOS, NEGATIVOS Y OMISSIONES.—De la lectura de los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 y 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del citado precepto constitucional, se advierte que corresponde conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y en el artículo 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que al referirse dichos dispositivos en forma genérica a 'actos', debe entenderse que éstos pueden ser positivos, negativos y omisiones."<sup>16</sup>

#### **b) Verificación de la existencia de la obligación de hacer.**

Asimismo, se estableció que en el caso de la impugnación de actos de naturaleza negativa, dado que se combate una omisión total o absoluta en el cumplimiento de un hacer, primero debe verificarse que existe la obligación, por parte de la demandada, de llevar a cabo lo que la actora asevera que no se realizó—verbigracia, la entrega de las participaciones federales que corresponden a un Municipio—.

#### **c) Regla general de plazo para impugnación de actos de naturaleza negativa.**

En este punto, debe precisarse que en la ejecutoria que resolvió la diversa controversia constitucional 10/2001,<sup>17</sup> se determinó que los actos de naturaleza negativa tienen el carácter de continuos, pues al implicar un no hacer por parte de la autoridad, generan una situación permanente que no se sub-

<sup>16</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página 568, registro digital: 193445.

<sup>17</sup> En sesión de veintidós de abril de dos mil tres, por unanimidad de diez votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Azuela Güitrón.

sana mientras no se realice la obligación de hacer, la cual se reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva.

De lo cual se concluyó que, como regla general, dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para su impugnación también se actualiza día a día, permitiendo entonces que la demanda pueda presentarse en cualquier momento, mientras que tal omisión persista. La regla general de mérito se ve reflejada en la jurisprudencia P./J. 43/2003, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.—El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista."<sup>18</sup>

Cabe destacar que, para que se actualice la aplicación de la regla general de referencia, se requiere de la existencia de una falta absoluta de actuación de la demandada y no del solo incumplimiento parcial o de la mera infracción de alguna disposición legal, por ejemplo, la emisión de un oficio –acto positivo– que no cumpla con todos los requisitos previstos en las disposiciones conducentes.

Es aplicable la jurisprudencia P./J. 66/2009, cuyos rubro y texto se transcriben:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA 'OMISIÓN' IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA

---

<sup>18</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, registro digital: 183581.

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."<sup>19</sup>

Otro ejemplo de un caso que no constituye una omisión o acto negativo, sino el mero incumplimiento de una disposición legal relacionado con un acto que tiene el carácter de positivo, lo es la falta de entrega del accesorio correspondiente –intereses– cuando se ministran en forma extemporánea participaciones federales a los Municipios de una entidad federativa.

Efectivamente, en la controversia 20/2005,<sup>20</sup> el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que, entre los actos impugnados se encontraba "la omisión del pago de los intereses que supuestamente se generaron con motivo del retraso de la entrega de las participaciones federales"; sin embargo, se advirtió que aun cuando el actor señalaba que se trataba de un acto negativo, en realidad, se estaba en presencia de un acto en concreto, con-

<sup>19</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1502, registro digital: 166988.

<sup>20</sup> Resuelta en sesión de dieciocho de octubre de dos mil siete, por mayoría de ocho votos –respecto del resolutorio primero, que sobreseyó en relación con la petición de pago de intereses con motivo de entregas de participaciones federales que no se impugnaron en el plazo de treinta días siguientes a aquél en que se realizaron– de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Silva Meza y Azuela Güitrón, la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas votó en contra.

sistente en "las entregas retrasadas, por parte de los demandados, de las participaciones federales que le corresponden al Municipio ..., esto es desde el mes de enero del año dos mil, hasta la fecha de presentación de la demanda (siete de marzo de dos mil cinco)".

Se arribó a esa conclusión en virtud de que, en términos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, tratándose de actos concretos –actos de naturaleza positiva, esto es, que implican un hacer– la demanda debe ser presentada dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se haya tenido conocimiento del acto o actos reclamados o su ejecución.

Mientras que en el escrito de demanda se señalaron las fechas en que se realizaron las ministraciones correspondientes –monto principal– las cuales generaron el derecho al pago de intereses –monto accesorio– con motivo de su entrega extemporánea.

Por tanto, a partir de esa manifestación expresa de conocimiento que realizó el actor, se sobreseyó en relación con la petición de pago de intereses derivado de entregas de participaciones federales que no se impugnaron en el plazo de treinta días siguientes a aquel en que éstas se realizaron.

De lo anterior se advierte que, en caso de que se impugnen actos de naturaleza negativa, para que proceda el sobreseimiento por inexistencia, es necesario que sí se haya cumplido con la obligación respectiva y, además, que se encuentre demostrado en autos que el actor tuvo conocimiento de ello.

En consecuencia, sólo si el demandado demuestra que llevó a cabo el acto cuya omisión se le imputa y que tal circunstancia fue del conocimiento del actor antes de la presentación de la demanda de controversia constitucional, entonces resultará inexistente el acto negativo impugnado y procederá sobreseer en el juicio por ese motivo.

De lo anterior, puede concluirse válidamente que en caso de que se solicite el pago de intereses con motivo de una entrega atrasada de participaciones federales, el plazo de treinta días para presentar la demanda de controversia constitucional, empieza a correr con motivo del conocimiento que tenga el Municipio respectivo de la fecha en que se llevó a cabo dicha entrega.

Por ende, la falta de pago de intereses, en el caso descrito, no puede estimarse como una mera omisión o acto de naturaleza negativa respecto del cual

pueda presentarse en cualquier momento la demanda de controversia constitucional, pues no se trata de una abstención absoluta, dado que se encuentra íntimamente relacionado con un acto positivo consistente en la entrega de la participación federal, es decir, se trata de un accesorio vinculado con el pago del principal.

Apoya las consideraciones precedentes –por identidad de razón– la jurisprudencia P./J. 113/2010, de rubro y texto que se transcriben a la letra:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTió OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE.—Si bien es cierto que como lo estableció el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial P./J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', cuando se trate de omisiones, la oportunidad para impugnarlas a través de la controversia constitucional se actualiza día a día, mientras aquéllas subsistan, también lo es que tal criterio no es aplicable cuando se impugnan las consecuencias directas de un acto positivo que no se controvirtió oportunamente, como es la falta de remisión al Congreso del Estado de Jalisco del dictamen técnico y del expediente de un Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia local tres meses antes de que concluyera su nombramiento para determinar lo relativo a su ratificación, a la que por ser una consecuencia necesaria del acuerdo del Supremo Tribunal de Justicia del Estado en el que determinó que el indicado juzgador es inamovible por haber sido ratificado con anterioridad, no se le puede atribuir el carácter de omisión para los efectos de la controversia, por lo que el plazo para controvertir la aludida falta de remisión es el mismo que rige para la impugnación del acuerdo del que deriva, sin que sea válido sujetarlo a la regla prevista en la jurisprudencia mencionada."<sup>21</sup>

#### **d) Carga probatoria respecto de la existencia del acto de naturaleza negativa.**

Por otra parte, regresando a la ya referida controversia constitucional 3/97, una vez que se verificó la existencia de la obligación de hacer, entonces

<sup>21</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2716, registro digital: 163194.

corresponderá a la demandada la carga de la prueba de acreditar que no existen esas omisiones, es decir, que sí cumplió con la obligación respectiva.

En caso de que la demandada ofrezca elementos de convicción destinados a demostrar que sí realizó el acto cuya omisión se le imputa, entonces se revierte la carga probatoria y será la actora quien deberá desvirtuar tales pruebas.

De las consideraciones de mérito surgió la jurisprudencia P/J. 81/99, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE RECLAMAN OMISIONES, CORRESPONDE A LA PARTE ACTORA DESVIRTUAR LAS PRUEBAS CON LAS QUE LA DEMANDADA DEMOSTRÓ SU INEXISTENCIA.—Si bien es cierto que tratándose de omisiones corresponde a la autoridad demandada probar su inexistencia, también lo es que si ésta acredita esa circunstancia, traslada la carga de la prueba a la actora, quien debe desvirtuar las pruebas ofrecidas por aquélla para demostrar que no incurrió en la omisión que se le atribuyó."<sup>22</sup>

#### **e) Posibilidad de ampliar la demanda.**

La carga probatoria de la demandada para acreditar que no existen las omisiones que se le imputan, genera la probabilidad de que, en la contestación, se den a conocer al actor aspectos novedosos, por lo que, a partir de tal conocimiento, podrá ampliar su demanda, en términos de lo previsto por el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de desvirtuar los elementos de convicción exhibidos y/o hacer valer lo que a su interés convenga.

Es aplicable la jurisprudencia P/J. 139/2000, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. HECHO NUEVO Y HECHO SUPERVENIENTE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.—De conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la ampliación de la demanda de controversia constitucional constituye un derecho procesal, del cual la parte actora puede hacer uso cuando se

<sup>22</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página 567, registro digital: 193446.

actualice cualquiera de las siguientes dos hipótesis, a saber: la primera, dentro del plazo de quince días siguientes a la presentación de la contestación de la demanda, si en ésta apareciere un hecho nuevo; y, la segunda, hasta antes de la fecha del cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente. Ahora bien, para determinar la oportunidad en que debe hacerse valer la referida ampliación, debe tomarse en consideración la distinción entre el hecho nuevo y el superveniente, pues mientras el primero es aquel respecto del cual la parte actora tiene conocimiento de su existencia con motivo de la contestación de la demanda, con independencia del momento en que nace, el hecho superveniente es aquel que se genera o acontece con posterioridad a la presentación de la demanda de controversia constitucional, pero antes del cierre de instrucción. De ahí que tratándose de hechos nuevos deba determinarse cuándo tuvo conocimiento de ellos la parte actora, en tanto que si se trata de hechos supervenientes deba definirse cuándo tuvieron lugar.<sup>123</sup>

En este punto debe destacarse que el aspecto de los hechos nuevos que permite ampliar la demanda al actor lo es el conocimiento que se adquiere de él, más no la fecha en que nacieron o se generaron.

En efecto, para que el acto que pretende impugnarse pueda considerarse un hecho nuevo, la parte actora tuvo que haber tenido conocimiento de éste al momento de la contestación de la demanda, circunstancia que se colige de lo establecido en el artículo 27 de la ley reglamentaria de la materia, en dónde se prevé que podrá ampliarse la demanda dentro de los quince días siguientes a la contestación si en ésta apareciere un hecho nuevo.

En ese orden de ideas, el derecho a ampliar la demanda tiene una especial relevancia tratándose de la impugnación de actos de naturaleza negativa, debido a la distribución de cargas probatorias referida en párrafos precedentes.

Así es, si bien corresponde a la demandada acreditar que no existen las omisiones impugnadas, cuando se ofrecen elementos de convicción para demostrar que sí se cumplió con la obligación respectiva, entonces se revierte la carga probatoria y será la actora quien deberá desvirtuar tales pruebas, así como hacer valer lo que a su derecho convenga respecto de ellas, lo cual podrá llevar a cabo precisamente a través de la ampliación de demanda, al constituir el momento oportuno para ello y, de no hacerlo así, incumplirá con la referida carga procesal.

---

<sup>23</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, diciembre de 2000, página 994, registro digital: 190693.

Tal incumplimiento podría traer diversas consecuencias según el caso específico, desde la inexistencia del acto –negativo– impugnado, hasta el reconocimiento de validez de los hechos de los que se tuvo conocimiento con la contestación, debido a su falta de impugnación.

SEXTO.—**Oportunidad.** Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida en forma oportuna.

En ese tenor, del escrito inicial de demanda se advierte que los actos efectivamente impugnados son:

a) La omisión de pago de los recursos correspondientes al FORTAFIN, por la cantidad de \$\*\*\*\*\*.

b) La omisión de pago del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondiente a los meses de **agosto y septiembre**, todos de dos mil dieciséis, por la cantidad de \$\*\*\*\*\*.

c) La omisión de pago del Fondo de Aportaciones al Fortalecimiento Municipal FAFM, conocido comúnmente como Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F. (FORTAMUNDF), por la cantidad de \$\*\*\*\*\* por el mes de septiembre.

d) La omisión de pago por la cantidad de \$\*\*\*\*\* de los **apoyos que se derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago número F-998**, celebrado por una parte, como fideicomitentes, el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación y diversos Municipios de la entidad entre los cuales se encuentra el de San Rafael y por otra parte, como fiduciario Deutsche Bank México, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, División Fiduciaria.

e) Omisión de pago del Fondo de Caminos y Puentes Federales de Ingresos CAPUFE, por la cantidad de \$\*\*\*\*\*.

f) El pago de los intereses respectivos.

Ahora bien, 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, dispone:

"Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia; y,

"III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine."

De conformidad con el precepto antes transcrito, el plazo para la presentación de la demanda de controversia constitucional será de treinta días, tratándose de actos y disposiciones generales. Cuando la demanda se promueva con motivo de disposiciones generales, el plazo para su presentación se computará a partir de su publicación, o bien, a partir de su primer acto de aplicación y, tratándose de conflictos de límites diversos a los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Federal –hoy derogada–, 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, la regla general de mérito puede encontrar excepciones según las particularidades del acto cuya invalidez se demanda.

En el presente caso, si bien se impugna la abstención total del Ejecutivo Estatal demandado de cumplir con una obligación legal –un no hacer absoluto–, lo cierto es que, de las pruebas que obran en autos, se advierte que, en algunos casos, sí se realizaron los pagos correspondientes.

En relación con el Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FISMDF–, de las constancias de autos se advierte que están pendientes de pago las cantidades correspondientes a los meses de **agosto y septiembre** de dos mil dieciséis, por tanto, respecto de tal fondo, debe concluirse que la demanda se presentó en tiempo, pues aplica la regla general para impugnar actos de naturaleza

negativa u omisiones, consistente en que la oportunidad se actualiza momento a momento, mientras la omisión combatida subsista, por lo que se concluye que es **oportuno** el reclamo que se analiza.

A igual conclusión debe arribarse en relación con la omisión de entrega de los recursos provenientes del CAPUFE, al reconocerse expresamente en el oficio \*\*\*\*\*\*, de catorce de enero de dos mil diecisiete, que se encuentran pendientes de pago las cantidades por este concepto.

Por lo que hace al Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FORTAMUNDF– el recurso correspondiente al mes de septiembre se entregó el veintiuno de octubre de dos mil dieciséis. En consecuencia, respecto de tal mes ya no se está en presencia de una omisión absoluta, sino que dicho pago constituye un acto de hacer, es decir, tiene un carácter positivo, razón por la cual debe impugnarse dentro del plazo de treinta días posteriores a aquél en que la entrega del recurso se llevó a cabo.<sup>24</sup>

Por tanto, el plazo de treinta días para promover la controversia constitucional respecto al mes de septiembre, transcurrió del veinticuatro de octubre de dos mil dieciséis, al ocho de diciembre de esa anualidad, por lo que si la demanda de controversia se presentó el veintiséis de octubre de dos mil dieciséis es **oportuno**.<sup>25</sup>

Por otra parte, en relación con los montos correspondientes al Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión A –FORTAFIN A 2016–, se estima que su impugnación es oportuna, ya que de las constancias de autos se advierte que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, manifiesta que se realizó un pago por el monto de \$\*\*\*\*\*, el veinte de diciembre de dos mil dieciséis y, para demostrarlo, ofreció el comprobante de la transferencia electrónica de tal pago –fojas 157 de autos–, no obstante falta el pago por la cantidad de \*\*\*\*\*.

<sup>24</sup> Ello conforme al criterio mayoritario del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, sostenido en la sesión pública de diecinueve de febrero de dos mil dieciocho, al resolver la controversia constitucional 135/2016.

<sup>25</sup> Del cómputo deben descontarse los días veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de octubre; cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de noviembre; así como tres y cuatro de diciembre de dos mil dieciséis, por corresponder a sábados y domingos, días inhábiles de conformidad con el artículo 2o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Por otra parte, también deben descontarse el treinta y uno de octubre, así como el uno, dos y veintiuno de noviembre todos de dos mil dieciséis, en términos del Acuerdo General 18/2013.

En consecuencia, en relación con los recursos correspondientes al fondo de referencia, ya no se está en presencia de una omisión absoluta, sino de un acto de hacer que tiene un carácter positivo, razón por la cual deben impugnarse dentro del plazo de treinta días posteriores a aquél en que la entrega de las cantidades tuvo lugar.

Cabe destacar que el pago parcial en comento –de veinte de diciembre de dos mil dieciséis– fue posterior a la fecha de presentación de la demanda que dio origen a esta controversia constitucional –veintiséis de octubre de dos mil dieciséis–, lo que permite concluir que su impugnación es oportuna.

Respecto a la omisión en la entrega de los apoyos que se derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago número F-998, no se realiza el cómputo de la oportunidad de su impugnación debido a que, según se precisará en párrafos subsecuentes de la presente resolución, se advierte la actualización de una causa de improcedencia.

Finalmente, por lo que hace al pago de los intereses generados como consecuencia de las omisiones antes señaladas, al tratarse de un accesorio de los montos principales, sigue la suerte de éstos; razón por la cual se estima oportuna su impugnación y se reserva, en todo caso, la procedencia de su pago al fondo del asunto.

**SÉPTIMO.—Improcedencia del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998.** Por otra parte, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que en relación con el acto demandado, que se identificó como la omisión en la entrega de los apoyos que derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998, se actualiza la causa 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, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso i), así como el diverso 115, ambos de la Norma Fundamental.

Debe precisarse que, como lo ha sostenido el Tribunal Pleno al resolver las controversias constitucionales 5/2004 y 28/2014, el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración que, expresamente, se presenta como no exhaustiva, de los recursos que habrán de integrarla: los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas estatales establezcan en su favor, las participaciones federales, los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos,

entre otros. Además, el párrafo segundo de dicha fracción establece garantías para que la Federación y las entidades federativas no limiten mediante el establecimiento de exenciones o subsidios el flujo de recursos que deben quedar integrados en la hacienda municipal, mientras que el último párrafo de la misma 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 Federal, 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. Es por ello que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a los 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 los recursos de que disponen. Bajo este entendimiento, si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, pudieran incumplir o retardar tal compromiso sin mayores consecuencias, estarían privando a los Municipios de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y tal situación sería obviamente de imposible inserción en el esquema normativo plasmado en el artículo 115.

No es obstáculo a lo sostenido hasta este momento el hecho de que las aportaciones federales, a diferencia de las participaciones federales, no queden comprendidas bajo el régimen de libre administración de la hacienda municipal, pues tanto las participaciones como las aportaciones federales son recursos que ingresan en la hacienda municipal, pero que únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

Sin embargo, que la partida presupuestaria correspondiente al Ramo 33 y al capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal se refiera a recursos federales y que la Federación pueda imponer obligaciones y condiciones a los Municipios beneficiarios, no implica que las entidades federativas puedan

incurrir en retrasos o en omisiones 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. Una vez determinados los recursos que habrán de pasar a integrar la hacienda municipal, su efectiva percepción queda constitucionalmente garantizada por el ya citado principio de integridad de los recursos económicos municipales. Es más, puede decirse 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 ha producido una retención indebida.

Establecido lo anterior, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que en relación con el acto demandado, que se identificó como la omisión en la entrega de los apoyos que derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998, se actualiza la causa 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. Lo anterior se considera así por las razones siguientes:

En principio, es oportuno señalar que, una controversia constitucional promovida ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es procedente—conforme lo establece el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos— cuando se suscite entre un Estado y uno de sus Municipios sobre la constitucionalidad de sus actos.

En el caso en concreto, el Municipio actor promovió el presente medio de control constitucional en contra del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por considerar que la omisión en la entrega de diversos recursos de fuente federal transgrede el principio de integridad de los recursos municipales consagrado en el artículo 115 de la Constitución Federal.

Conforme lo ha señalado esta Sala en los párrafos que anteceden, el principio de integridad referido garantiza que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, su recepción debe realizarse de forma puntual y efectiva. Asimismo, como lo ha establecido el Tribunal Pleno y esta Segunda Sala, el tipo de recursos amparados por el artículo 115 constitucional, son las aportaciones y participaciones federales, así como los recursos transferidos por la Federación a los Municipios a través de los Estados (por ejemplo, el Fondo de Fortalecimiento para Inversión A, el Fondo Regional).

En congruencia con lo anterior, esta Sala considera que la controversia constitucional en contra de la omisión de entrega de remanentes del Fideicomiso F-998 no encuadra en los supuestos de procedencia previstos en los artículos 105, fracción I, en relación con el diverso artículo 115, ambos de la Constitución Federal.

Ello es así, porque los recursos que se destinan al Fideicomiso referido **no están protegidos por el principio de integridad de los recursos municipales**, toda vez que no constituyen aportaciones federales, participaciones federales, ni recursos que deban ser transferidos por la Federación a los Municipios a través de los Estados; pues conforme al Decreto Número 255 publicado el 11 de junio de 2008, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el Congreso de ese Estado autorizó la constitución del referido Fideicomiso Bursátil Irrevocable, así como, la afectación de los ingresos que correspondan a los Municipios fideicomitentes provenientes de la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos en el Estado, del cual reciben **participaciones estatales**, es decir, los recursos afectados al fideicomiso no provienen de fuente federal.

No obstante lo anterior, aun de considerar que **los recursos afectados** al Fideicomiso provienen de la Federación, lo cierto es que tampoco resultaría procedente la controversia constitucional promovida por el Municipio actor por cuanto hace a ese acto impugnado, pues como ya se refirió en párrafos precedentes, el principio de integridad de los recursos municipales garantiza que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios, éstos deben recibirlos de manera puntual y efectiva, **lo que en el caso sí sucedió**, ya que no debe perderse de vista que el Municipio actor, previo a destinarlos al fideicomiso en cuestión, **recibió tales recursos**, tan es así, que en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 115 constitucional –consistente en que el patrimonio que integra la hacienda municipal será ejercido en forma directa por los Ayuntamientos– éstos decidieron destinarlos al Fideicomiso referido.

Efectivamente, de lo dispuesto en las cláusulas segunda, quinta y décimo primera, del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998, se advierte que el patrimonio del mismo se compondrá principalmente con aquellos ingresos que el Estado destine respecto del impuesto sobre tenencia o uso vehicular que corresponde tanto a los Estados como a los Municipios; mientras que estos últimos afectaran al patrimonio del fideicomiso de manera extraordinaria un porcentaje que únicamente puede equivaler al 1.4297% del Fondo General de Participaciones que corresponde al

Estado de Veracruz; siempre y cuando cuenten con la autorización del cabildo de cada Municipio integrante del instrumento de inversión.

En esa virtud, la omisión en la entrega oportuna de los productos de la referida inversión a los Municipios afecta al patrimonio del fideicomiso, también denominado "remanente bursátil", no puede ser impugnada en la presente vía constitucional, ya que si bien se trataba originalmente de un recurso de fuente federal, lo cierto es que para tener derecho a dichos productos fue necesario que existiera un acuerdo expreso por parte del Ayuntamiento para participar en ese esquema de inversión, de lo que se concluye que no existió una irrupción en el libre ejercicio de recursos federales, toda vez que fue decisión de cada Municipio afectar un porcentaje de esa participación federal al instrumento de inversión, de ahí que no se trate de una indebida retención de participaciones federales por parte del Estado, sino en todo caso, se trata de una cuestión que atañe al cumplimiento de un acuerdo de voluntades entre el Estado y los Municipios en un instrumento de inversión que a la postre le permitiría a estos últimos, recibir los productos o remanentes de dicho contrato de fideicomiso.

Lo anterior justifica que no exista en el texto del contrato de fideicomiso F-998, fechas de pago específicas para cada emisión o incluso un eventual pago de intereses pactado expresamente, pues la naturaleza de los recursos que obtiene finalmente el Municipio ya no es el de una participación federal, circunscrita dentro de los principios de libre hacienda pública municipal e integridad de los recursos, tutelados en el inciso b) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, sino del producto o remanente de una operación bursátil, a consecuencia del acuerdo de voluntades entre el Estado, los Municipios participantes y la institución financiera respectiva.

Por las razones expuestas, no es posible analizar en este medio de control constitucional —como lo pretende la parte actora— si los remanentes derivados del Contrato de Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998 se entregaron o no al Municipio actor, o bien, si su entrega se realizó de manera oportuna; pues se insiste, tales remanentes no comparten la naturaleza de los recursos que protege el principio de integridad referido, es decir, no son aportaciones ni participaciones federales, ni tampoco son recursos federales que hayan sido transferidos de la Federación al Estado de Veracruz y que éste a su vez, haya omitido entregar de manera oportuna y puntual al Municipio actor; sino que, en todo caso, se trata del posible incumplimiento del contrato del fideicomiso en cuestión por parte del Poder Ejecutivo local, al no haber entregado al Municipio fideicomitente los remanentes respectivos. Máxime que para tales casos, pudiera ser procedente la contro-

versía constitucional prevista en los artículos 64, fracción III, y 65, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave o algún otro medio de defensa en materia civil o mercantil.

De ahí que, como se adelantó, respecto del acto demandado consistente en la omisión en la entrega de los apoyos que se derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998, se actualiza la causa 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, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso i) y el diverso 115, ambos de la Norma Fundamental.

OCTAVO.—**Diversas causas de improcedencia.** En el presente considerando se abordan las causas de improcedencia invocadas por el Poder Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave.

**a) Extemporaneidad:**

Se **desestima** la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en la que alega que la demanda de controversia constitucional es extemporánea, en términos del considerando sexto de la presente resolución.

**b) Inexistencia del acto reclamado:**

Alega que en el caso se actualiza el supuesto previsto en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, pues a su consideración, es inexistente lo que reclama en cuanto a las órdenes, instrucciones, autorizaciones para omitir la entrega de recursos federales.

Al respecto, debe estimarse **fundada** dicha causa al tenor de las consideraciones sustentadas en la parte final del considerando cuarto, relativo a la precisión de actos en el que se determinó sobreseer por la inexistencia de éstos.

Por último, toda vez que no se advierte la actualización de causas de improcedencia y sobreseimiento distintas a las mencionadas, se procede al estudio del fondo del asunto.

NOVENO.—**Estudio de fondo.** Esta Sala estima que la presente controversia constitucional es **parcialmente fundada** por las razones que a continuación se exponen:

En primer lugar, se recuerda que los actos impugnados respecto de los cuales no se decretó el sobreseimiento en considerandos que anteceden son los siguientes:

a) La omisión de pago de los recursos correspondientes al FORTAFIN, por la cantidad de \$\*\*\*\*\*.

b) La omisión de pago del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondientes a los meses de **agosto y septiembre**, todos de dos mil dieciséis, por la cantidad de \$\*\*\*\*\*.

c) La omisión de pago del Fondo de Aportaciones al Fortalecimiento Municipal FAFM, conocido comúnmente como Fondo de Aportaciones para el fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F. (FORTAMUNDF), por la cantidad de \$\*\*\*\*\*, por el mes de septiembre.

d) Omisión de pago del Fondo de Caminos y Puentes Federales de Ingresos CAPUFE, por la cantidad de \$\*\*\*\*\*.

e) El pago de los intereses respectivos.

Ahora, para realizar el estudio del correlativo concepto de invalidez, debe precisarse que, como lo ha sostenido el Tribunal Pleno al resolver las controversias constitucionales 5/2004 y 28/2014, el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración que, expresamente, se presenta como no exhaustiva, de los recursos que habrán de integrarla: los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas estatales establezcan en su favor, las participaciones federales, los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos, etcétera. Además, el segundo párrafo de dicha fracción establece garantías para que la Federación y las entidades federativas no limiten mediante el establecimiento de exenciones o subsidios el flujo de recursos que deben quedar integrados en la hacienda municipal, y el último párrafo de la misma 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 Federal, 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. Es por ello que, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a los 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 los recursos de que disponen. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, pudieran incumplir o retardar tal compromiso sin mayores consecuencias, estarían privando a los Municipios de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales, y tal situación sería obviamente de imposible inserción en el esquema normativo plasmado en el artículo 115.

No es obstáculo a lo sostenido hasta este momento, el hecho de que las aportaciones federales, a diferencia de las participaciones federales, no queden comprendidas bajo el régimen de libre administración de la hacienda municipal, pues tanto las participaciones como las aportaciones federales son recursos que ingresan en la hacienda municipal, pero que únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

Sin embargo, que la partida presupuestaria correspondiente al Ramo 33 y al capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal se refiera a recursos federales, y que la Federación pueda imponer obligaciones y condiciones a los Municipios beneficiarios, no implica que las entidades federativas puedan incurrir en retrasos o en omisiones 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. Una vez determinados los recursos que habrán de pasar a integrar la hacienda municipal, su efectiva percepción queda constitucionalmente garantizada por el ya citado principio de integridad de los recursos económicos municipales. Es más, puede decirse 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 una retención indebida.

Esta Sala considera que las razones anteriores pueden hacerse extensivas al Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión A (FORTAFIN-A 2016), cuya omisión en su entrega reclama el Municipio actor, pues

si bien es cierto dicho fondo no está constituido por participaciones o aportaciones federales, también lo es que al estar conformado por recursos transferidos por la Federación a los Municipios a través de los Estados –los cuales fueron aprobados por la Cámara de Diputados en favor de los Municipios en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016, con cargo a la asignación prevista en el renglón de otras Provisiones Económicas denominada "Fortalecimiento Financiero" contenido en el anexo 20–, les debe regir el principio de integridad de los recursos municipales consagrado en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues deben entregarse de manera puntual y efectiva a los Municipios.

De acuerdo con el artículo 9-A de la Ley de Coordinación Fiscal, los Municipios en que exista un puente de peaje operado por la Federación pueden acceder al Fondo de Caminos y Puentes Federales de Ingresos, pero deben cumplir determinados requisitos: celebrar un convenio con el Estado y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme al cual la Federación aportará una determinada cantidad de recursos y –que no puede exceder de un veinticinco por ciento de los ingresos brutos obtenidos por la operación del puente de que se trate– y el Estado y/o el Municipio el veinte por ciento del monto que aporte la Federación, según lo pacten; acreditar un nivel recaudatorio de, al menos, el cincuenta por ciento más uno de la recaudación potencial del impuesto predial en el año inmediato anterior a la firma del convenio; y destinar los recursos del Fondo exclusivamente a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad donde se ubiquen los puentes o, en su caso, a la realización de obras de infraestructura o gasto de inversión de impacto regional en la zona donde se haga el cobro del peaje.

Precisado lo anterior, por cuestión de claridad, se analizará de manera separada cada uno de los conceptos reclamados.

**a) Omisión de pago oportuno del FORTAMUNDF, correspondiente al mes de septiembre de dos mil dieciséis, por la cantidad de \$\*\*\*\*\*.**

De las constancias que obran en autos, se advierte que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio \*\*\*\*\* , de catorce de enero de dos mil diecisiete, respecto del recurso de "Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal" (FORTAMUNDF) para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis asignados al Municipio actor.

En la parte conducente del oficio de mérito, se estableció 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 hace constar el pago de las mismas:

<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>
No: 1 MES ENERO/2016	*****	29-ene-16
No: 2 MES FEBRERO/2016	*****	29-feb-16
No: 3 MES MARZO/2016	*****	04-abr-16
No: 4 MES ABRIL/2016	*****	29-abr-16
No: 5 MES MAYO/2016	*****	13-jun-16
No: 6 MES JUNIO/2016	*****	30-jun-16
No: 7 MES JULIO/2016	*****	29-jul-16
No: 8 MES AGOSTO/2016	*****	31-ago-16
No: 9 MES SEPTIEMBRE/2016	*****	21-oct-16
No: 10 MES OCTUBRE/2016	*****	10-nov-16
No: 11 MES NOVIEMBRE/2016	*****	07-dic-16
No: 12 MES DICIEMBRE/2016	*****	13-dic-16

... "

Del oficio emitido por el tesorero de la Secretaría de Finanzas señala específicamente que respecto del mes de septiembre de dos mil dieciséis, la entrega se realizó el veintiuno de octubre cuando debió de hacerse máximo el día siete de octubre, por lo que es posible concluir que su pago se llevó a cabo de forma **extemporánea**.

MESES	FECHA LÍMITE DE RADICACIÓN A LOS MUNICIPIOS	FECHA DE PAGO
Septiembre	7 de octubre	21-Oct-16

Asimismo, para demostrar tal afirmación, el Poder Ejecutivo demandado ofreció los comprobantes de las transferencias electrónicas de tales pagos, los cuales obran a fojas 146 a 156 de autos.

Cabe precisar que el viernes veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se publicó en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el "Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, entre los Municipios del Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal de 2016.", el cual contiene, entre otros aspectos, el calendario que fija las fechas de pago o "fecha límite de radicación a los Municipios" del "FORMATUNDF", según se advierte de su reproducción:

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

Por tanto, el Poder Ejecutivo demandado deberá pagar los intereses generados por el periodo que comprende del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios", hasta la data en que efectivamente se realizó la entrega de recursos.<sup>26</sup>

Lo anterior atento a la jurisprudencia P./J. 46/2004, en la que se advierte que, conforme al principio de integridad de los recursos económicos municipales, la entrega extemporánea de las participaciones federales genera el respectivo pago de intereses.

"RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.—La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 —que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos—, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad

---

<sup>26</sup> Conforme al criterio mayoritario del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, sostenido en la sesión pública de veintidós de febrero de dos mil dieciocho, al resolver la controversia constitucional 135/2016.

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>27</sup>

**b) Omisión de pago del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondientes a los meses de agosto y septiembre, todos de dos mil dieciséis.**

Debe precisarse que el viernes veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se publicó en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el "**Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal entre los Municipios del Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal 2016.**", que contiene el calendario que fija las fechas de pago o "fecha límite de radicación a los Municipios" del "FISMDF", cuyo contenido es el siguiente:

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

<sup>27</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, registro digital: 181288.

Agosto	31	7 de septiembre
Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre

Por su lado, el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del oficio \*\*\*\*\*, de catorce de enero de dos mil diecisiete, señaló lo siguiente:

"... Que las ministraciones efectuadas al **Municipio de San Rafael**, correspondientes a los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), se detallan a continuación, para lo cual se anexan las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de las mismas:

<b>FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL</b>	<b>MONTO</b>	<b>FECHA DE PAGO</b>
PAGO No: 1 MES ENERO/2016	*****	02-feb-16
PAGO No: 2 MES FEBRERO/2016	*****	03-mar-16
PAGO No: 3 MES MARZO/2016	*****	29-abr-16
PAGO No: 4 MES ABRIL/2016	*****	08-jun-16
PAGO No: 5 MES MAYO/2016	*****	30-jun-16
PAGO No: 6 MES JUNIO/2016	*****	01-jul-16
PAGO No: 7 MES JULIO/2016	*****	31-ago-16

Los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, recepcionados en las cuentas bancarias aperturadas para ese fin, fueron ministrados por la SHCP con fecha 31 de agosto, 30 de septiembre y 30 de octubre del año en curso respectivamente, como se puede corroborar en los recibos de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la SHCP.

De lo anterior, se advierte en el Sistema Integral de Administración Financiera del Estado de Veracruz, 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
PAGO No: 8 MES AGOSTO/2016	29-ago-16	*****
PAGO No: 9 MES SEPTIEMBRE/2016	26-sep-16	*****
PAGO No: 10 MES OCTUBRE/2016	27-oct-16	*****
		*****

"..."

De la transcripción se advierte que la propia Secretaría de Finanzas estatal reconoce expresamente que están pendientes de pago las cantidades de \*\*\*\*\* por los meses de **agosto y septiembre** respectivamente, todos de las ministraciones de dos mil dieciséis.

Por tanto, ya que a la fecha no se han pagado los montos a los que se hizo referencia, el Poder Ejecutivo demandado deberá pagar las cantidades atinentes a los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis, así como los intereses que se generen por el periodo que comprende del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios", hasta aquella en que se realice la entrega de tales recursos.

**c) Omisión de pago del Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión (FORTAFIN), por la cantidad de \$\*\*\*\*\*.**

Del escrito de demanda el Municipio señaló que se le debía un total de \$\*\*\*\*\* y para tal efecto adjuntó como elementos probatorios los oficios \*\*\*\*\*<sup>28</sup> \*\*\*\*\*<sup>29</sup> \*\*\*\*\*<sup>30</sup>, así como correo electrónico mediante el cual cumplió con los siguientes requisitos:

- Someter e informar en sesión de Cabildo los proyectos de inversión a ejecutar autorizado por la SHCP con los recursos solicitados, en donde se mencione el monto de inversión en pesos.

<sup>28</sup> Foja 52 del expediente relativo a la controversia constitucional 119/2016, en el que se advierte que el Municipio es acreedor al fondo.

<sup>29</sup> Fojas 53 y 54 del expediente relativo a la controversia constitucional 119/2016.

<sup>30</sup> *Ibíd.*, p. 55 y 56.

- 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.
- Solicitar al Congreso del Estado la autorización para celebrar el Convenio referido, anexando el Acta de Cabildo respectiva.
- Entregar la copia del oficio citado en el inciso anterior con el sello de recibido por el Congreso del Estado y copia del Acta de Cabildo ya mencionados.
- Abrir una cuenta bancaria productiva, específica y exclusiva para la identificación, registro y control de los recursos públicos federales que le serán transferidos al Ayuntamiento, así como los rendimientos financieros que se generen.
- Enviar al titular de la Tesorería los datos de la cuenta bancaria.
- Presentar en su momento el Convenio de Coordinación a celebrarse con el Estado, debidamente requisitado por las autoridades Municipales en tres tantos.
- Una vez celebrado el Convenio referido presentar el recibo provisional de los recursos por transferir por cada una de las ministraciones, emitidos por la Tesorería Municipal del Ayuntamiento.

Ahora bien, el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, a través del referido oficio **\*\*\*\*\***, de catorce de enero de dos mil diecisiete, señaló lo siguiente:

"... 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 7 de septiembre de 2016, para lo que se adjunta el recibo de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la SHCP.

Que en el SIAFEV se advierten registros en favor del **Municipio de San Rafael**, pendientes de pago por la cantidad de **\*\*\*\*\***; registrados con fecha 9 de septiembre de 2016.

Asimismo, se adjunta transferencia electrónica de fecha 20 de diciembre de 2016, por una cantidad de **\*\*\*\*\***, a cargo del FORTAFIN A 2016, lo cual se ve reflejado a foja157 del expediente.

"..."

De la transcripción anterior, se advierte que la Secretaría de Finanzas estatal reconoce expresamente que están pendientes de pago por una cantidad total de \$\*\*\*\*\* por concepto del Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión FORTAFIN.

En ese sentido se advierte que, el tesorero señaló que se advertía que los recursos fueron ministrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al Gobierno del Estado de Veracruz, el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis y registradas en el SIAFEV el siete de septiembre siguiente. No obstante se advierte que si bien el Municipio actor señala que existe un adeudo de \*\*\*\*\*, lo cierto, es que existe un pago a través de transferencia electrónica en favor del Municipio por la cantidad de \$\*\*\*\*\*,<sup>31</sup> por lo que la cantidad efectivamente adeudada es de \$\*\*\*\*\*.

Bajo esta perspectiva, si el Municipio cumplió con los requisitos que le fueron impuestos para la obtención del recurso correspondiente sin que a la fecha se le hayan ministrado el monto total de los recursos a los que se hizo referencia, el Poder Ejecutivo demandado deberá pagar la cantidad adeudada, reconocida por el propio tesorero, así como los intereses generados por el periodo que comprende del 21 de diciembre a la fecha que haga entrega del monto pendiente de pago.

#### **d) Omisión de pago relativo al Fondo de Caminos y Puentes Federales de Ingresos (CAPUFE).**

El tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, a través del citado oficio \*\*\*\*\*, de catorce de enero de dos mil diecisiete, señaló lo siguiente:

"Por último, con fecha 18 de octubre de 2016, la Federación ministra los recursos correspondientes al Fondo de Caminos y Puentes Federales de Ingresos (CAPUFE) a las cuentas del Estado de Veracruz, como se puede corroborar en los recibos de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la SHCP.

"De lo anterior, se advierten registros pendientes de pago a cargo de CAPUFE, los cuales detalla la Dirección General de Inversión Pública adscrita a la Subsecretaría de Egresos en la Secretaría de Finanzas y Planeación, a

---

<sup>31</sup> Ibíd., foja 157.

través del desglose por la Unidad Presupuestal y Fondo que proporcionó a esta Tesorería, y que a continuación se detallan:

FONDO CAPUFE MUNICIPIO SAN RAFAEL	PAVIMENTACIÓN CON CONCRETO HIDRÁULICO CALLE RAFAEL ORTEGA, ETC	*****
	CONSTRUCCIÓN DE PUENTE EN CAMINO RURAL ZONJAS DE ARENA, PAVÓN	*****

"... ."

De la aludida transcripción se advierte que la propia Secretaría de Finanzas Estatal reconoce expresamente que están pendientes de pago las ministraciones correspondientes a las obras de "pavimentación con concreto hidráulico calle Rafael Ortega" por una cantidad de \$\*\*\*\*\*, así como la cantidad de \$\*\*\*\*\*, para ser aplicado a la obra "construcción de puente en camino rural zanjas de arena-Pavón".

Cabe precisar que la cantidad impugnada por el Municipio originalmente, según se advierte a foja 3 del expediente, es la cantidad de \$\*\*\*\*\*; no obstante, de las documentales que obran a fojas 174 a 177 del propio expediente en las cuales la Federación transfirió los recursos correspondientes a CAPUFE al Estado, se desprende que la cantidad que efectivamente se le debe al Municipio actor asciende a \$\*\*\*\*\*, monto que se obtiene de sumar las dos obras referidas en el párrafo anterior.

De manera complementaria, el Secretario de Finanzas, reconoce expresamente un adeudo en el oficio \*\*\*\*\* de 14 de enero de 2017 (foja 162 del expediente), por la cantidad redondeada de \$\*\*\*\*\*; monto que es superior al señalado por el Municipio actor y reconocido como adeudo por la Secretaría de Finanzas del Estado, sin que existan mayores elementos que lo desvirtúen.

En ese sentido, ya que a la fecha no se han pagado los montos a los que se hizo referencia, el Poder Ejecutivo demandado deberá pagar las cantidades mencionadas, así como los intereses generados a partir de la fecha en que efectivamente se debieron de ministrar los recursos al Municipio actor.

**DÉCIMO.—Efectos.** De conformidad con lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del

Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>32</sup> esta Segunda Sala determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en un plazo no mayor a noventa días contados a partir del día siguiente al en que sea notificado de esta resolución,<sup>33</sup> deberá realizar el pago, a favor del Municipio actor, de lo siguiente:

**I.** Por cuanto hace al **FORTAMUNDF**, por la omisión de pago oportuno por el mes de septiembre, el Poder Ejecutivo demandado deberá pagar los intereses generados por el periodo que comprende del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios", hasta la data en que efectivamente se realizó la entrega de recurso.

**II.** Por cuanto hace al Fondo para la Infraestructura Social Municipal (**FISMDF**), el Poder Ejecutivo demandado deberá pagar \$\*\*\*\*\* lo cual corresponde a las cantidades atinentes a los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis, así como los intereses que se generen por el periodo que comprende del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios", hasta aquella en que se realice la entrega de tales recursos.

**III.** En cuanto al **FORTAFIN**, el Poder Ejecutivo demandado deberá pagar la cantidad \$\*\*\*\*\*; la cual fue reconocida por el propio tesorero, así como los intereses por el periodo que comprende desde el 21 de diciembre a la fecha en que se haga entrega del monto pendiente de pago.

**IV.** Por último en lo atinente a la omisión de pago relativo al Fondo de Caminos y Puentes Federales de Ingresos (CAPUFE), el Poder Ejecutivo demandado deberá pagar las ministraciones correspondientes a las obras "pavimentación con concreto hidráulico calle Rafael Ortega" por una cantidad de \$\*\*\*\*\*, así como la cantidad de \$\*\*\*\*\*, para ser aplicado a la obra

<sup>32</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ...

"IV. Los alcances y los efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos encargados de cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las acciones que se señalen.

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

<sup>33</sup> Conforme al criterio mayoritario del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, sostenido en la sesión pública de veintidós de febrero de dos mil dieciocho, al resolver la controversia constitucional 135/2016.

"construcción de puente en camino rural zanjas de arena-Pavón". Las cantidades mencionadas, así como los intereses generados a partir de la fecha en que efectivamente se debieron de ministrar los recursos al Municipio actor.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional en los términos y por el acto precisado en los considerandos Cuarto y Séptimo del presente fallo.

SEGUNDO.—Con la salvedad anterior, es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en un plazo no mayor a noventa días contados a partir del día siguiente al en que sea notificado de esta resolución, deberá actuar en términos del último considerando de esta ejecutoria.

**Notifíquese;** por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **por unanimidad de cinco votos** de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas. La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto con salvedades. El Ministro Javier Laynez Potisek emitió su voto en contra de consideraciones.

**En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a 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, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación 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.**

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.

