



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

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 345/2019**  
**ACTOR: MUNICIPIO DE GUADALUPE, ESTADO DE ZACATECAS**  
**SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS**  
**SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD**

En la Ciudad de México, a diez de diciembre de dos mil diecinueve, se da cuenta al **Ministro Javier Laynez Potisek**, instructor en el presente asunto, con el expediente de la controversia constitucional al rubro citada, turnada conforme al auto de radicación de veintiséis de noviembre del año en curso. Conste. *mm*

Ciudad de México, a diez de diciembre de dos mil diecinueve.

Visto el escrito y los anexos de quien se ostenta como Síndica Suplente del **Municipio de Guadalupe, Zacatecas**<sup>1</sup>, mediante los **cuales** promueve controversia constitucional contra la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Zacatecas, en la que impugna lo siguiente:

*“III. FIJACIÓN CLARA Y PRECISA DEL ACTO **SUYA** INVALIDEZ SE RECLAMA MEDIANTE LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL: Se solicita se declare la invalidez de los actos que se desprenden del oficio CONT-2055/19, toda vez que informa la entidad demandada que su actuar se ajustó al ‘orden normativo vigente’, lo cierto es que la entidad demandada **contra** lo indicado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la legislación aplicable vigente, afectando derechos patrimoniales de la persona moral oficial actora derivada de una relación entre personas morales oficiales **asaber**, afectación de las partidas presupuestales del municipio de Guadalupe, Zacatecas relativas a invasión de esferas; de ahí que esa circunstancia atañe y dota de competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Es importante referir que el antecedente a dicha contestación es el oficio 1076/2019 que dirigí a la entidad demandada, solicitando la devolución de las participaciones de las constancias que relacionaré en el capítulo de pruebas: Constancias expedidas por el Director de Contabilidad de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado en la (sic) **cuales** se hace constar el total de ingresos*

<sup>1</sup> Quien no exhibió copia certificada de los documentos que demuestren la causa por la que tuvo que suplir al Síndico del Municipio de Guadalupe, Zacatecas. De conformidad con el artículo 66 de la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, que establece lo siguiente:

**Artículo 66.** Las ausencias del Presidente Municipal si no exceden de quince días, serán cubiertas por el Secretario de Gobierno Municipal y, a falta de éste o ante su negativa, por el Síndico o alguno de los regidores. Si la licencia o ausencia por cualquier causa, excede de los quince días, el Ayuntamiento llamará al suplente para que asuma el cargo por el tiempo que dure la separación del propietario. Si éste no solicitó u obtuvo la licencia, el suplente concluirá el periodo atendiendo al Reglamento Interior. Se informará de ello a la Legislatura del Estado.

Si el suplente hubiese fallecido o tuviese algún impedimento para ocupar el cargo o por declinación del mismo, la Legislatura resolverá si es procedente dicha declinación y, en su caso, el sustituto será nombrado por aquélla, de una terna que para tal efecto le proponga el Ayuntamiento.

La ausencia de los regidores y el Síndico a tres sesiones de Cabildo consecutivas, sin causa justificada, tendrá el carácter de abandono definitivo, debiéndose llamar a los suplentes, los cuales no podían excusarse de tomar posesión del cargo sino por causa justificada que calificara la Legislatura del Estado.

Si los regidores y Síndico suplentes faltasen en términos del párrafo anterior, la Legislatura designará a los sustitutos de una terna que le sea propuesta por el Ayuntamiento.

Serán consideradas causas de justificación de ausencias de los miembros del Ayuntamiento, el cumplimiento de comisiones de trabajo acordadas por el Cabildo, licencias, incapacidad médica probada y causas de fuerza mayor, calificadas por el Cabildo o reconocidas por su reglamentación interna.

No se concederán licencias a los regidores si con ello se defrauda el quórum.

El procedimiento a que se refiere este artículo se aplicará a los concejales congregacionales, en cuyo caso las facultades de la Legislatura del Estado las ejercerá el Ayuntamiento respectivo.

transferidos a la cuenta bancaria CLABE 072939006622766906; así como deducciones que efectuó la autoridad responsable de manera unilateral, a discreción y al margen de la norma que regula éste tipo de transferencia institucional, distracción unilateral de recursos públicos por concepto de DEMANDAS LABORALES del fondo de participaciones por ser inconstitucional, afectación a los ejercicios fiscales 2019 y 2018 haciendo caso omiso la entidad demandada a nuestra solicitud de que cesara la afectación inconstitucional. Acto materia de la controversia que ocasiona una lesión al patrimonio municipal y lesiona la autonomía municipal del municipio actor porque una entidad sin facultades distrae participaciones aprobadas en el presupuesto que le fue autorizado al Municipio actor por la Legislatura local. También le comenté a la Entidad Demandada que dicho actuar ocasiona la sanción del pago de intereses o actualizaciones que faculta el artículo 6° de la Ley de Coordinación Fiscal; a razón del saldo que resulta del cálculo resultado de disminuir el pago correspondiente al 20% del monto total del adeudo a que hace referencia el Capítulo 2.14 "Capítulo 2.14. Pago a plazos" de contribuyentes de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2019 y 2018. Porque la ley reglamentaria faculta a mi representada a exigir dicha cantidad resarcitoria. Señalando en el capítulo de pruebas las cantidades distraídas por la entidad demandada con la finalidad de que ese H. Tribunal tenga un quantum de la afectación económica al gasto público y presupuesto del Municipio Demandante. Se ordene a la Entidad Demandada **detenga** la orden de afectación a las participaciones federales relacionadas en el oficio CONT/3009/19, de trece de noviembre de dos mil diecinueve, suscrito por el Secretario de Finanzas del Gobierno del Estado de Zacatecas, en el que se le informa al Presidente Municipal de Guadalupe, Zacatecas, entre otros aspectos lo relativo a la afectación de participaciones (sic) le corresponden al Municipio Actor por la cantidad de \$384,334.90 (Trescientos ochenta y cuatro mil trescientos treinta y cuatro pesos 90/100 m.n.) para cubrir el pago de diversos conceptos reclamados a favor de los CC. Lino Alfaro Elías y Gloria Esquivel Arteaga quienes entablaron demanda en contra del Municipio Actor, según el expediente laboral número 87/2014, y el oficio TCA/2424/2019 turnado por la Presidenta Magistrada del Tribunal de y Arbitraje del Estado de Zacatecas; oficio en el cual informa que dicho compromiso fue liquidado el día 13 de noviembre del año en curso, mediante la emisión de un cheque con cargo al fondo único de participaciones que por ley le corresponden al Municipio Actor. En éste sentido, la suscrita estima se actualiza una invasión a las facultades constitucionales del Municipio actor, a razón de que tan pronto dio respuesta a la solicitud que el Poder Actor presentó mediante el oficio 1076/2019, reinició la práctica de seguir realizando descuentos a las participaciones cuya naturaleza jurídica tienen rango constitucional ubicados en el inciso g) fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cantidad que obviamente solicitamos su restitución. Para fijar el acto material de la controversia, pido encarecidamente a sus Señorías interpreten el presente escrito de demanda en su integridad, con un sentido de liberalidad, al momento de determinar con exactitud la pretensión de los actos objeto de la controversia en términos del artículo 41 fracción I de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, creo que tiene relación por (sic) con la Jurisprudencia 40/2000, con registro 192097, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del epígrafe siguiente: DEMANDA DE AMPARO. DEBE SER INTERPRETADA EN SU INTEGRIDAD. (...)."

De conformidad con el artículo 84, fracción 1<sup>2</sup> de la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, el Síndico es el que tiene la representación legal del Ayuntamiento, supuesto que no se cumple en el presente asunto, ya que quien promueve, es la Sindico Suplente, sin que acredite su legitimación procesal.

Ahora bien, en el caso en estudio se advierte que **existe un motivo manifiesto e indudable de improcedencia**, por lo que debe **desecharse** el presente medio de

<sup>2</sup> Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas

Artículo 84. La Síndica o Síndico Municipal tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. . Ostentar la representación jurídica del Ayuntamiento: (...)



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 345/2019

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

control de constitucionalidad, de acuerdo con las consideraciones que se desarrollan a continuación.

De conformidad con el artículo 25<sup>3</sup> de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda de controversia constitucional deberá desecharse si se encuentra un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, como en el presente caso, en el cual se actualiza la que está prevista en el artículo 19, fracción VIII<sup>4</sup>, de la misma ley, lo que se corrobora con la jurisprudencia que se cita a continuación:

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN ‘MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA’ PARA EL EFECTO DEL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ministro instructor podrá desechar de plano la demanda de controversia constitucional si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia. En este contexto, por "manifiesto" debe entenderse lo que se advierte en forma patente y absolutamente clara de la lectura de la demanda, de los escritos aclaratorios o de ampliación, en su caso, y de los documentos que se anexen a tales promociones; mientras que lo "indudable" resulta de que se tenga la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trate efectivamente se actualiza en el caso concreto, de tal modo que aun cuando se admitiera la demanda y se sustanciara el procedimiento, no sería factible obtener una convicción diversa.”<sup>6</sup>

*lmm*

En relación con lo anterior, de la simple lectura de la demanda y sus anexos, es posible advertir que, en la especie, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso i)<sup>6</sup> de la Constitución Federal, **debido a que el municipio actor carece de interés legítimo** para intentar este medio de control constitucional.

Al respecto, resulta pertinente precisar, por principio de cuentas, que la improcedencia de una controversia constitucional puede derivar de alguna disposición de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual permite considerar no sólo los supuestos que de manera específica prevé su artículo 19, sino también los que puedan derivar del conjunto de normas que la integran y de las bases constitucionales que la rigen, siendo aplicable a este respecto la tesis de rubro siguiente: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, ÚNICAMENTE DEBE RESULTAR DE ALGUNA DISPOSICIÓN DE LA PROPIA LEY Y, EN TODO**

<sup>3</sup> Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
**Artículo 25.** El ministro instructor examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano.

<sup>4</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: (...)

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

<sup>5</sup> **Tesis P.J. 128/2001.** Jurisprudencia. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIV. Correspondiente al mes de octubre de dos mil uno. Página ochocientos tres. Número de registro 188643.

<sup>6</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: (...)  
i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; (...).

**CASO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**<sup>7</sup>

Por su parte, conviene tener presente que el criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el interés legítimo en controversia constitucional **tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal** y, por tanto, para que las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, de la citada Norma Fundamental tengan interés legítimo para acudir a esta vía constitucional, **es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados se origine, cuando menos, un principio de agravio.**

En ese sentido se pronunció la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver los recursos de reclamación **28/2011-CA, 30/2011-CA, 31/2011-CA y 108/2017-CA**, fallados los días ocho y quince de junio de dos mil once, así como veinticuatro de enero de dos mil dieciocho, respectivamente; en tanto que la Segunda Sala de este Alto Tribunal resolvió en el mismo sentido el recurso de reclamación **51/2012-CA**, en sesión de siete de noviembre de dos mil doce, y el Tribunal Pleno lo hizo al resolver el dieciséis de agosto de dos mil once, el recurso de reclamación **36/2011-CA**.

De este modo, el hecho de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconozca en su artículo 105, fracción I, la posibilidad de iniciar una controversia constitucional cuando alguna de las entidades, poderes u órganos originarios del Estado estime que se ha vulnerado su esfera de atribuciones, **es insuficiente** para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis de constitucionalidad de las normas o actos impugnados desvinculado del ámbito competencial constitucional del actor.

Pues resulta necesario en este medio de control constitucional que los entes legitimados aduzcan en el escrito de demanda la facultad reconocida en la Norma Fundamental que estimen vulnerada; ya que de lo contrario, se carecerá de interés legítimo para intentarlo, al no existir principio de agravio que pueda ser estudiado por este Alto Tribunal.

Lo anterior, porque si bien esta Suprema Corte de Justicia de la Nación puede revisar la constitucionalidad de actos y normas emitidos por autoridades del Estado a través de la controversia constitucional, para hacerlo está siempre supeditada a que exista un principio de agravio a la esfera competencial salvaguardada en la Constitución Federal a favor del actor, pues de no ser así, se desnaturalizaría la función de este medio impugnativo permitiéndose la revisión de un acto que de ningún modo afectaría al promovente en la esfera de atribuciones tutelada en la Norma Fundamental.

Ahora, es dable destacar que los conceptos de invalidez alegados por el municipio actor, consistente en que los municipios tienen derecho a la recepción

<sup>7</sup> **Tesis P./J. 32/2008.** Jurisprudencia. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII. Correspondiente al mes de junio de dos mil ocho. Página novecientas cincuenta y cinco. Número de registro 169528.



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 345/2019

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

puntual, efectiva y completa tanto de participaciones como de aportaciones federales, y en general de todos los recursos que por cualquier concepto les destine la federación y si la entrega de dichas participaciones se incumplen o retardan, trae como resultado la privación de la base material y económica necesaria para cumplir con las obligaciones constitucionales, violando con ello lo referido en el artículo 115 Constitucional.

En ese tenor, si bien el actor pretende que vía controversia constitucional se estudie la posible vulneración a las obligaciones del Ejecutivo Local de enterar a los Municipios las participaciones que la Federación le proporciona, lo cierto es que dichas violaciones las hace descansar de manera preponderante en la interpretación y aplicación de disposiciones ordinarias federales; lo cual es insuficiente para considerar procedente la presente controversia constitucional, porque en todo caso, el planteamiento debería evidenciar una relación entre esos actos impugnados y la afectación al ejercicio directo e inmediato a una competencia de ese municipio indicada en la Norma Fundamental.

En ese sentido, aunque el Municipio actor menciona que con los actos impugnados se vulnera el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>8</sup>, ello también es insuficiente para la procedencia de la controversia constitucional, en tanto la citada porción no contiene una atribución, facultad o competencia exclusiva a favor de los municipios, sino una cláusula sustantiva que alude a la forma en la que se integra la hacienda pública municipal, haciendo una remisión, precisamente, a la legislación local, lo que robustece la conclusión de que se manifiestan transgresiones no susceptibles de abordarse en una controversia constitucional.

Cabe destacar, que si bien el Pleno de este Alto Tribunal ha conocido en controversia constitucional de la omisión de pago de participaciones y aportaciones reclamadas por los municipios, lo cierto es que, a partir de un nuevo análisis de los actos impugnados, se advierte que dichas omisiones no vulneran la Constitución

<sup>8</sup> En relación al principio de libre administración hacendaria, dispone: IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b).- Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo  
Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Solo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

Federal, sino que se trata de un planteamiento de transgresión a aspectos de legalidad.

Lo anterior es así, ya que la naturaleza de las participaciones y aportaciones es la de recursos económicos públicos cuya regulación y plazos de entrega no descansa en la Constitución, sino en la referida Ley de Coordinación Fiscal.

En consecuencia, el examen de legalidad de los actos que derivan de dichas normas, no corresponde a la competencia que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el caso de las controversias constitucionales, ya que como se indicó, el objeto de éstas es la de estudiar conflictos que se generen entre dos o más órganos originarios del Estado, respecto del ámbito de competencia constitucional que les corresponde.

*Me* No es óbice a lo anterior que el recurrente manifieste que la omisión de entrega o retención de recursos federales viola los principios que derivan del artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues del escrito de demanda y de la integridad de las constancias que obran en el expediente, se aprecia que no se impugnan actos que vulneren la esfera de competencias o facultades consagradas en tal precepto constitucional, sino que se trata de una contención derivada, en todo caso, del mero incumplimiento de plazos previstos en las normas secundarias que regulan el funcionamiento del sistema de coordinación fiscal.

Por tanto, no se trata de una impugnación respecto de una violación directa a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino de un mero conflicto de legalidad que no es propio de resolución a través de la controversia constitucional. Asimismo, en sus antecedentes señala que no pueden afectarse las participaciones con la intención de cumplir con lo determinado en diversos juicios laborales. Aspectos que se tratan de cuestiones de legalidad, en tanto atañen a particularidades establecidas por el legislador en una normativa distinta a la constitucional.

Por otra parte, la supuesta violación a diversos artículos constitucionales, en específico de los artículos 115, fracción I, 134 y 126, no son argumentos tendientes a evidenciar una transgresión a la división de poderes, sino que dichas violaciones las hace descansar de manera preponderante en la interpretación y aplicación de disposiciones ordinarias federales y locales, lo cual es insuficiente para considerar procedente la presente controversia constitucional, porque en todo caso, el planteamiento debería evidenciar una relación entre esos actos impugnados y la afectación al ejercicio directo e inmediato a una competencia del Municipio actor establecida en la Norma Fundamental.

Cabe reiterar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión,



## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 345/2019

vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional.

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

Ahora, si bien el criterio o principio de afectación se ha interpretado en sentido amplio, es decir, que debe existir un principio de agravio, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor o incluso prerrogativas relativas a cuestiones presupuestales; lo cierto es que también se ha precisado que tal amplitud siempre debe entenderse en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales.

Además, la precisión de mérito dio lugar a que el Tribunal Pleno identificara como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional, las relativas a cuando las partes aleguen exclusivamente las siguientes violaciones:

1. A cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales.
2. De estricta legalidad.

Lo anterior se corrobora con el criterio jurisprudencial P./J. 42/2015 (10a.), de rubro y texto siguientes:

**"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.** La controversia constitucional es un medio de regularidad disponible para los Poderes, órdenes jurídicos y órganos constitucionales autónomos, para combatir normas y actos por estimarlos inconstitucionales; sin embargo, atento a su teleología, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional. Ahora bien, en la aplicación del criterio referido debe considerarse que, en diversos precedentes, este Alto Tribunal ha adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación, y ha establecido que para acreditar esta última es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales; no obstante, a pesar de la amplia concepción del principio de afectación, debe precisarse que dicha amplitud siempre se ha entendido en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, lo que ha dado lugar a identificar como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional las relativas a cuando las partes aleguen exclusivamente violaciones: 1. A cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales; y/o, 2. De estricta legalidad. En cualquiera de estos casos no es dable analizar la regularidad de las normas o actos impugnados, pero ambos supuestos de improcedencia deben considerarse hipótesis de estricta aplicación, pues en caso de que se encuentren entremezclados alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales de las partes en contienda, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y ha de estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique

*conexamente el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad.”*<sup>9</sup>

En ese orden de ideas, si de la demanda de controversia constitucional se aprecia que la pretensión del municipio actor no se trata de una impugnación respecto de una violación directa a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino de un mero conflicto de legalidad que no involucra violaciones a órbitas competenciales, entonces la controversia constitucional es improcedente.

Aunado a lo expuesto, también se actualiza la diversa causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI<sup>10</sup>, de la Ley reglamentaria de la Materia, relativa a la falta de definitividad.

Esto, como se dijo con anterioridad, debido a que la promovente encuadra los actos reclamados en violaciones respecto de diversas facultades previstas en la Ley de Coordinación Fiscal, por tanto, para reclamar la omisión o negativa del Poder Ejecutivo de Veracruz de entregar los recursos federales adeudados, debió **agotar la vía legalmente prevista en el referido ordenamiento legal**, para obtener la revocación o modificación del acto o norma que presuntamente le causa una afectación a su competencia, facultades y atribuciones constitucionalmente previstas.

En esa tesitura, la Constitución General reconoce a los municipios y a sus ayuntamientos, como órganos de gobierno, la facultad para administrar libremente su hacienda, la cual se conforma, entre otros elementos, con las aportaciones federales, las cuales se entregarán según lo establecido en las legislaciones correspondientes.

Ahora bien, una de las normativas aplicables es justamente la Ley de Coordinación Fiscal. Este ordenamiento, según lo previsto en su artículo 1<sup>11</sup> tiene como objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios, para establecer la participación correspondiente a sus haciendas públicas y su distribución.

En ese orden de ideas, el artículo 6, párrafo segundo<sup>12</sup>, de dicho ordenamiento señala que la Federación entregará las participaciones a los municipios por

<sup>9</sup> Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Decima Época, Pleno, Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I, pág. 33, Registro 2010668.

<sup>10</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: (...)

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

<sup>11</sup> **Ley de Coordinación Fiscal.**

**Artículo 1.** Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

<sup>12</sup> **Artículo 6.** (...) La Federación entregará las participaciones a los municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. (...)



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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 345/2019

conducto de las entidades federativas; siendo que el retraso produce el pago de intereses y, en caso de incumplimiento por parte de los estados, la Federación hará entrega directa a los municipios, para lo cual descontará la participación del monto correspondiente al Estado.

Como se advierte, la Federación al ser quien entrega las participaciones a los estados, a fin de que éstos las entreguen por su conducto a los municipios, según corresponda, funge como un órgano de control respecto de la adecuada administración y destino de los recursos que corresponden a las entidades federativas y a los municipios.

Esa atribución corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el artículo 8<sup>13</sup> de la Ley de Coordinación Fiscal, pues dicha dependencia debe informar sobre el comportamiento de las participaciones a las partes beneficiadas.

Asimismo, con fundamento en el artículo 11<sup>14</sup> de la Ley de Coordinación Fiscal, la citada Secretaría está facultada para disminuir las participaciones de las entidades, cuando éstas violen lo dispuesto en los artículos 73, fracción XXIX, 117, fracciones IV a VII y IX o 118, fracción I, de la Constitución federal, o falte al cumplimiento del o de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En ese caso la mencionada dependencia debe oír a la entidad y deberá atender el dictamen técnico de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. Cuando la disminución de participaciones suceda, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe comunicar la resolución a la entidad respectiva, en la cual señalará la violación cometida.

Un elemento adicional para evidenciar la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respecto del control sobre el destino de las participaciones, es la posibilidad de esa dependencia para vigilar, por conducto de

<sup>13</sup> Ley de Coordinación Fiscal.

**Artículo 8.** Para los efectos de las participaciones a que esta Ley se refiere y de los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa, las Entidades, los Municipios y la Federación estarán al resultado de la determinación y pago, que hubieren efectuado de créditos fiscales derivados de la aplicación de leyes sobre ingresos federales.

La Federación por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informará bajo los lineamientos que se establezcan, del comportamiento de las participaciones a las partes beneficiadas.

<sup>14</sup> **Artículo 11.** Cuando alguna entidad que se hubiera adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal viole lo previsto por los artículos 73 fracción XXIX, 117 fracciones IV a VII y IX o 118 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o falte al cumplimiento del o de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta, oyendo a la entidad afectada y teniendo en cuenta el dictamen técnico que formule la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, podrá disminuir las participaciones de la entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga o del estímulo fiscal que otorgue, en contravención a dichas disposiciones.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunicará esta resolución a la entidad de que se trate, señalando la violación que la motiva, para cuya corrección la entidad contará con un plazo mínimo de tres meses. Si la entidad no efectuara la corrección se considerará que deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria correspondiente, la notificará a la entidad de que se trate y ordenará la publicación de la misma en el Diario Oficial de la Federación. Dicha declaratoria surtirá sus efectos 90 días después de su publicación.

Las cantidades en que se reduzcan las participaciones de una entidad, en los términos de este precepto, incrementarán al Fondo General de Participaciones en el siguiente año.

la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, la determinación, liquidación y pago de dichos recursos a los municipios<sup>15</sup>. En ese mismo sentido, el Reglamento Interior de los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, establece la facultad de la citada Comisión para tomar las medidas necesarias para el ejercicio de la mencionada facultad<sup>16</sup>.

Así, si los municipios se consideran afectados por la falta de entrega de los recursos por parte de los estados, entonces pueden hacerlo del conocimiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que ésta requiera a la entidad federativa. En caso de que la dependencia considere injustificada la omisión, puede entregar directamente los recursos a los municipios y, en su caso, descontar de la próxima ministración a los estados, respecto de aquellos dejados de entregar, para ser proporcionados a los municipios.

De todo lo descrito, válidamente se puede concluir que la Ley de Coordinación Fiscal establece una autoridad a la cual deben acudir los municipios, a fin de que puedan reclamar el incumplimiento por parte de las entidades federativas, de entregar oportunamente las participaciones y aportaciones federales a las que tienen derecho.

Ahora bien, en el caso concreto, el municipio actor promueve la controversia constitucional para impugnar la retención a las participaciones del ejercicio fiscal de dos mil dieciocho, así como la afectación al Fondo Único de Participaciones del ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, con los respectivos intereses.

Al respecto, tanto del escrito inicial de demanda como de los anexos, en modo alguno se advierte que el municipio actor haya informado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de que no ha recibido los recursos reclamados.

De ahí también la improcedencia de la actual controversia constitucional, pues el municipio actor no agotó la vía legalmente prevista para reparar la vulneración al derecho de integrar los recursos de origen federal a su hacienda municipal, el cual estima violado.

Por lo expuesto, el suscrito Ministro instructor estima que la controversia constitucional, como medio de control constitucional, cuya finalidad es, en esencia, la defensa del sistema federativo, no se debe desvirtuar estudiando impugnaciones de mera legalidad; por lo que en el caso, la presente demanda debe **desecharse de plano**, por actualizarse los supuestos de improcedencia contenidos en el artículo 19,

<sup>15</sup> **Artículo 21.** Serán facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales: ( ...)

IV.- Vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en esta Ley, su distribución entre las Entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los Municipios que de acuerdo con esta Ley deben efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Entidades. ( ...)

<sup>16</sup> **Reglamento Interior de los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.**

**Artículo 23.** La Comisión Permanente tendrá en sus atribuciones: (...)

V. Tomar las medidas necesarias para el ejercicio de la facultad de vigilancia en la creación, incremento y distribución de los fondos de participaciones, y sobre el pago que cada una de las Entidades efectúe a sus correspondientes municipios. (...)



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 345/2019

facción VIII, en relación con la fracción I, inciso i), del artículo 105 de la Constitución Federal.

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

Por las razones expuestas, se

ACUERDA

**PRIMERO.** Se desecha de plano la controversia constitucional promovida por María de la Luz Muñoz Morales, quien se ostenta como Síndica Suplente Municipal de Guadalupe, Zacatecas.

**SEGUNDO.** Una vez que cause estado este auto, archívese el expediente como asunto concluido

**Notifíquese.** Por lista, por oficio y, por esta ocasión, en su residencia oficial al Municipio de Guadalupe, Estado de Zacatecas.

En ese orden de ideas, remítase la versión digitalizada del presente acuerdo a la **Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Zacatecas, con residencia en Zacatecas**, por conducto de **MINTERSCJN**, regulado en el Acuerdo General Plenario 12/2014, a fin de que genere la boleta de turno que le corresponda y la envíe al órgano jurisdiccional en turno, a efecto de que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 157<sup>17</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 4, párrafo primero<sup>18</sup>, y 5<sup>19</sup> de la Ley reglamentaria de la materia, lleve a cabo la diligencia de notificación por oficio al Municipio de Guadalupe, Estado de Zacatecas, en su residencia oficial de lo ya indicado; lo anterior, en la inteligencia de que para los efectos de lo previsto en los artículos 298<sup>20</sup> y 299<sup>21</sup> del invocado Código Federal de Procedimientos Civiles, la copia digitalizada de este proveído, en la que conste la evidencia criptográfica de la firma electrónica del servidor público responsable de su remisión por el **MINTERSCJN**, hace las veces del **despacho número 1449/2019** en términos del artículo 14, párrafo primero<sup>22</sup>, del citado Acuerdo General Plenario 12/2014, por lo que se requiere al órgano

<sup>17</sup>Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación  
**Artículo 157.** Las diligencias que deban practicarse fuera de las oficinas de la Suprema Corte de Justicia o del Consejo de la Judicatura Federal se llevarán a cabo por el ministro, consejero, secretario, actuario o juez de distrito que al efecto comisione el órgano que conozca del asunto que las motive.  
<sup>18</sup>Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
**Artículo 4.** Las resoluciones deberán notificarse al día siguiente al en que se hubiesen pronunciado, mediante publicación en lista y por oficio entregado en el domicilio de las partes, por conducto del actuario o mediante correo en pieza certificada con acuse de recibo. En casos urgentes, podrá ordenarse que la notificación se haga por vía telefónica. (...)   
<sup>19</sup>**Artículo 5.** Las partes estarán obligadas a recibir los oficios de notificación que se les dirijan a sus oficinas, domicilio o lugar en que se encuentren. En caso de que las notificaciones se hagan por conducto de actuario, se hará constar el nombre de la persona con quien se entienda la diligencia y si se negare a firmar el acta o a recibir el oficio, la notificación se tendrá por legalmente hecha.  
<sup>20</sup>**Código Federal de Procedimientos Civiles**  
**Artículo 298.** Las diligencias que no puedan practicarse en el lugar de la residencia del tribunal en que se siga el juicio, deberán encomendarse al Juez de Distrito o de Primera Instancia para asuntos de mayor cuantía del lugar en que deban practicarse. Si el tribunal requiendo no puede practicar, en el lugar de su residencia, todas las diligencias, encomendará, a su vez, al juez local correspondiente, dentro de su jurisdicción, la práctica de las que allí deban tener lugar. La Suprema Corte de Justicia puede encomendar la práctica de toda clase de diligencias a cualquier autoridad judicial de la República, autorizándola para dictar las resoluciones que sean necesarias para la cumplimentación  
<sup>21</sup>**Artículo 299.** Los exhortos y despachos se expedirán el siguiente día al en que cause estado el acuerdo que los prevenga, a menos de determinación judicial en contrario, sin que, en ningún caso, el término fijado pueda exceder de diez días.  
<sup>22</sup>**Acuerdo General Plenario 12/2014**  
**Artículo 14.** Los envíos de información realizados por conducto de este submódulo del MINTERSCJN deberán firmarse electrónicamente, en la inteligencia de que en términos de lo previsto en el artículo 12, inciso g), del AGC 1/2013, si se trata de acuerdos, actas o razones emitidas o generadas con la participación de uno o más servidores públicos de la SCJN o del respectivo órgano jurisdiccional del PJF, si se ingresan en documento digitalizado cuyo original contenga las firmas de éstos, bastará que la FIREL que se utilice para su transmisión por el MINTERSCJN, sea la del servidor público responsable de remitir dicha información; en la inteligencia de que en la evidencia criptográfica respectiva, deberá precisarse que el documento digitalizado es copia fiel de su versión impresa, la cual corresponde a su original. (...)

jurisdiccional respectivo, a fin de que en auxilio de las labores de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la brevedad posible, lo devuelva debidamente diligenciado, con su respectiva razón actuarial por esa misma vía.

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Javier Laynez Potisek**, quien actúa con la Maestra **Carmina Cortés Rodríguez**, Secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, que da fe.

