

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 14/2009, promovida por el Municipio de Cosolapa, Estado de Oaxaca y Voto Concurrente que formula el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 14/2009.

ACTOR: MUNICIPIO DE COSOLAPA, ESTADO DE OAXACA

MINISTRA PONENTE: OLGA MARIA SANCHEZ CORDERO DE GARCIA VILLEGAS.

SECRETARIOS: JUVENAL CARBAJAL DIAZ, JORGE LUIS REVILLA DE LA TORRE Y ALBERTO MIGUEL RUIZ MATIAS.

Secretaria administrativa:

Evelina Morales García

México, Distrito Federal. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día treinta y uno de mayo de dos mil once.

VISTOS para resolver los autos de la controversia constitucional **14/2009**, promovida por el Municipio de Cosolapa, Estado de Oaxaca; y,

RESULTANDO

PRIMERO. Por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el doce de febrero de dos mil nueve, Juan Romero Hernández, en representación del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Cosolapa, Estado de Oaxaca, promovió controversia constitucional y demandó de las autoridades que a continuación se señalan la invalidez de los actos que más adelante se precisan:

“... II. ENTIDAD, PODER U ORGANO DEMANDADO Y SU DOMICILIO:

a) El Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, por conducto del Presidente de la Gran Comisión, con domicilio en (...).

b) El Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, a través de la Secretaría de Finanzas, representado por el Gobernador del Estado, con domicilio en (...).

c) El Secretario General de Gobierno con domicilio en (...).

(...).

V. NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA Y MEDIO OFICIAL EN QUE FUE PUBLICADO:

Decreto 748 mediante el cual se reforma, adiciona y deroga la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, específicamente el párrafo segundo de la fracción II del artículo 8 y 17, párrafo tercero, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de 29 de diciembre de 2008, Extra, Tomo XC.

En este medio de control constitucional se impugna el primer acto de aplicación consistente en la entrega parcial (90%) de participaciones federales de la primera quincena de ministración del mes de enero de 2009 y los meses subsecuentes hasta que se dicte sentencia, así como su inconstitucionalidad por su publicación.”

SEGUNDO. En la demanda se señalaron como antecedentes del caso los siguientes:

“VII. ANTECEDENTES DE LA NORMA GENERAL CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA:

1. El primero de diciembre de 2008, el Gobernador del Estado, remitió al Congreso del Estado de Oaxaca la iniciativa con proyecto de decreto que reforma, (sic) adiciona diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, misma que se dio cuenta en sesión ordinaria del Congreso del Estado de Oaxaca el

cuatro de diciembre de 2008. Cabe resaltar que la iniciativa es del tenor siguiente: (es innecesaria su transcripción).

2. En términos del artículo 71 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca la citada iniciativa se turnó a la Comisión Permanente de Hacienda para su estudio y dictamen.

3. El veintitrés de diciembre de 2008, el Pleno del Congreso del Estado de Oaxaca aprobó por mayoría de votos el decreto que adiciona, deroga y reforma diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, a pesar de que varios diputados argumentaron que es violatoria al artículo 115 constitucional.

En el acta de la sesión ordinaria del Congreso del Estado de Oaxaca de veintitrés de diciembre de 2008, se desprende que en la discusión del dictamen presentado por la Comisión Permanente de Hacienda el Diputado Panista Alfredo Ahuja Pérez, formuló voto particular respecto de la reforma del párrafo segundo, fracción II del artículo 8 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca en los siguientes términos: (es innecesaria su transcripción).

En efecto, pagar sólo el 90% de las participaciones federales al Municipio de Cosolapa y el resto (sic) 10% hasta seis meses después, constituye de facto una RETENCION de las participaciones federales, que la Ley de Coordinación Fiscal sanciona con el pago de intereses y violenta el artículo 115 constitucional que en forma implícita contiene el principio de integridad de los recursos municipales.

4. El Ejecutivo del Estado publicó dicho decreto en el periódico oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca el veintinueve de diciembre de 2008, en virtud de que el artículo 8 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca me (sic) causa un perjuicio con el primer acto de aplicación, consistente en la no entrega total de las participaciones federales, por lo que viola el principio de integridad de los recursos económicos del Municipio y el artículo 17 transgrede la libre administración pública federal hacendaria.

5. Conforme al párrafo segundo, fracción II del artículo 8 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca con los integrantes de la Comisión de Hacienda, acudí acompañado de la Comisión de Hacienda el quince enero de 2009 a cobrar nuestras participaciones federales en la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado, sin embargo, en vez de entregarnos el 100% de las PARTICIPACIONES FEDERALES sólo se nos entregó la cantidad de \$318,360.00 (TRECIENTOS DIECIOCHO MIL TRESCIENTOS SESENTA PESOS), que constituye sólo el 90% , sin embargo tenemos derecho a recibir el 100%. Cabe señalar que el 10% se nos entregará hasta en seis meses cuando se haga el primer ajuste cuatrimestral, lo anterior constituye una RETENCION de facto por lo que acudo a través de este medio de control constitucional para declarar su invalidez y se nos paguen los intereses que se cause conforme a la tasa de recargos establecida por el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

También manifiesto que el recibo de pago que otorga la Secretaría de Finanzas no se desprende la cantidad retenida lo que nos mantiene en estado de indefensión e incertidumbre porque no tenemos conocimiento cierto de cuánto nos corresponde realmente y cuánto se entregará al Municipio en el ajuste cuatrimestral.

Haciendo una sencilla operación aritmética durante el año se va a retener una cantidad considerable lo que constituye una violación constitucional al principio de integridad de los recursos económicos municipales. Esta violación representa al municipio la imposibilidad de destinar dichos recursos a los rubros que corresponden de acuerdo al presupuesto de egresos aprobado y las necesidades colectivas.

6. Hago de su (sic) conocimiento de este H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que de acuerdo al Decreto que establece bases, factores de distribución, montos estimados y plazos para el pago de participaciones fiscales federales a los municipios del Estado de Oaxaca, en el ejercicio fiscal 2009 al municipio que represento los factores con los cuales se calculan son los siguientes:

| MUNICIPIO | FACTORES 2007 | | FACTORES 2009 | | FC | FMIVFGD |
|-----------|---------------|----------|---------------|----------|----------|----------|
| | FMP | FFM | FMP | FFM | | |
| COSOLAPA | 0.301514 | 0.283299 | 0.347509 | 0.365498 | 0.393105 | 0.371673 |

7. Finalmente, hago notar a esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que antes de la reforma este artículo establecía lo siguiente:

‘ARTICULO 8.- Las Participaciones que correspondan a los Municipios, resultantes de los fondos que establece la presente Ley, se calcularán y distribuirán por conducto de la Secretaría con base en las disposiciones que al efecto establezca la Legislatura del Estado.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley de Coordinación, la Secretaría enterará las Participaciones a los Municipios de acuerdo a lo siguiente:

I. En forma mensual dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que se reciban de la Federación, en concepto de anticipos a cuenta de Participaciones.

Con base en los ajustes cuatrimestrales y definitivo que realice la Federación en los plazos y términos previstos en la Ley de Coordinación, la Secretaría efectuará los ajustes a los Municipios; los cuales serán liquidados dentro de los 5 días posteriores a la fecha en que el Estado reciba dichos ajustes.

II. Cuando a petición que le formule el Municipio de que se trate a la Secretaría, mediante acuerdo expreso para estos efectos en acta de cabildo debidamente suscrita de conformidad con la legislación aplicable, la Secretaría podrá enterar a los Municipios dichas participaciones en forma quincenal en partes iguales, los días 15 y último de cada mes, en concepto de anticipos a cuenta de Participaciones.

El monto que se liquidará a cada Municipio en concepto de anticipo a cuenta de Participaciones será igual al monto quincenal enterado en el ejercicio fiscal 2007; este monto no será aplicable en el evento de que en el año de cálculo los montos participables a los Municipios y señalados en el artículo 5 de la presente Ley, sean inferiores a los observados en el año 2007. En dicho supuesto el monto se enterará en función de la cantidad efectivamente generada en el año del cálculo y de acuerdo al coeficiente efectivo que cada municipio haya recibido de los Fondos señalados en el artículo 6 y 7 de esta Ley, en el año 2007.

Los Municipios que soliciten el pago de sus Participaciones en forma quincenal bajo los términos antes señalados, deberán autorizar a la Secretaría en el mismo acuerdo de cabildo, que ésta efectúe en forma cuatrimestral el cálculo de las diferencias entre las cantidades pagadas en concepto de anticipos a cuenta de Participaciones y las Participaciones determinadas provisionalmente por la Federación en los términos de la Ley de Coordinación.

Las diferencias calculadas bajo este mecanismo, serán liquidadas dentro de los dos meses siguientes al cuatrimestre que corresponda a la determinación provisional efectuada por la Federación.

Adicionalmente y con base en los ajustes cuatrimestrales y definitivo que realice la Federación en los plazos y términos previstos en la Ley de Coordinación, la Secretaría efectuará los ajustes correspondientes, los cuales serán liquidados dentro de los 5 días posteriores a la fecha en que el Estado reciba dichos ajustes.

El retraso en la entrega ocasionará el pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para la liquidación a plazos de las contribuciones federales.”

TERCERO. En la demanda se señalaron como preceptos violados los artículos 74, fracción IV, 115, fracción IV, 116, 124 y 134, párrafos primero y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se plantearon los siguientes conceptos de invalidez:

“VIII. CONCEPTOS DE INVALIDEZ:

PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ. LA ADICION DEL QUINTO (SIC) PARRAFO A LA FRACCION II DEL ARTICULO 8 ES VIOLATORIO DEL ARTICULO 115, FRACCION IV, CONSTITUCIONAL.

En primer término, transcribo el texto constitucional que se considera violado: (es innecesaria su transcripción).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Controversia Constitucional 5/2004 sostuvo en los considerandos lo siguiente:

'La Constitución prevé, por lo tanto, 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 —en el caso de autos, recursos que son denominados Participaciones Federales—, 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. Cabe destacar que este Alto Tribunal ya determinó que las participaciones federales quedan comprendidas en el régimen de libre administración hacendaria de los municipios, por lo que la Federación y los Estados no pueden imponer restricción alguna a su libre administración. Cobra vigencia al respecto la tesis que se reproduce a continuación con los datos de localización correspondientes.

'Novena Epoca.

Instancia: Pleno.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Tomo: XI, febrero de 2000.

Tesis: P./J. 9/2000.

Página: 514.

HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUELLA, PERO SOLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL REGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACION HACENDARIA. Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115,

fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales.'

Atento a lo anterior, 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 su valor real, es decir, junto con los intereses correspondientes cuando se haya producido algún retraso en las entregas relativas, como aconteció en el caso que se analiza.'

En el caso concreto, nos causa una afectación a nuestra hacienda municipal con el primer acto de aplicación del quinto (sic) párrafo de la fracción II del artículo 8 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, consistente en el pago (sic) concepto de anticipo a cuenta de Participaciones sólo por la cantidad de \$318,360.00 (TRECIENTOS DIECIOCHO MIL TRESCIENTOS SESENTA PESOS), de la primera ministración correspondiente a la primera quincena de enero de 2009 cuando nos deben de pagar en forma integra las participaciones federales en virtud de que el artículo 115 constitucional garantiza su pago en forma puntual e integra, consecuentemente, el acto de aplicación resulta inconstitucional.

En efecto la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado en vez de entregarnos la cantidad exacta nos entrega solamente la cantidad antes citada.

Paso a desarrollar la fórmula para demostrar que aparte de no entregarnos en forma integra nuestras participaciones la Secretaría de Finanzas nos retiene la cantidad de \$546.68 pesos en forma quincena.

De conformidad con el Decreto que establece las bases, factores de distribución, montos estimados y plazos para el pago de participaciones fiscales federales a los municipios del estado de Oaxaca, en el ejercicio fiscal 2009, me permito transcribir el decreto mismo que se anexa para establecer las cantidades que recibirá el Estado de Oaxaca.

'ARTICULO 2.- Las participaciones anuales estimadas para el ejercicio fiscal 2009, correspondientes al Fondo Municipal de Participaciones (FMP), se integran con \$1,480,464,439.50 (Un Mil cuatrocientos ochenta millones cuatrocientos sesenta y cuatro mil cuatrocientos treinta y nueve pesos 50/100 M.N), como monto 2007 y, \$204,504,029.10 (Doscientos cuatro millones quinientos cuatro mil veintinueve pesos 10/100 M. N), como incremento del ejercicio 2009, los cuales se distribuirán entre los municipios de acuerdo con la fórmula establecida en el artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca.'

De conformidad con el artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, estos montos no serán aplicables en el evento de que en el año de cálculo el monto del Fondo de Fomento Municipal sea inferior al observado en el año 2007. En dicho supuesto, la distribución se realizará en función de la cantidad efectivamente generada en el año de cálculo y de acuerdo al factor de garantía 2007 de cada municipio.

'ARTICULO 3.- Las participaciones anuales estimadas para el ejercicio fiscal 2009 correspondientes al Fondo de Fomento Municipal (FFM), se integran de \$861,083,562.30 (Ochocientos sesenta y un millones ochenta y tres mil quinientos sesenta y dos pesos 30/100 M. N.) como monto derivado de lo recaudado en el ejercicio 2007 por los municipios y de \$10,901,977.50 (Diez millones novecientos un mil novecientos setenta y siete pesos 50/100 M. N.) como incremento del ejercicio 2009, los cuales se distribuirán entre los municipios de acuerdo con la fórmula establecida en el artículo 7 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca.'

En ese tenor se inserta los factores para el cálculo de las participaciones y se hace la operación aritmética para obtener las participaciones:

| MUNICIPIO | FACTORES 2007 | | FACTORES 2009 | | FC | FMIVFGD |
|-----------|---------------|----------|---------------|----------|----------|----------|
| | FMP | FFM | FMP | FFM | | |
| COSOLAPA | 0.301514 | 0.283299 | 0.347509 | 0.365498 | 0.393105 | 0.371673 |

a) Para el cálculo del fondo municipal de participaciones 2007 (FMP) se multiplica el monto 2007 del FMP por el factor del 2007 FMP y se divide entre cien para obtener el monto anual; ese resultado se divide entre veinticuatro, para determinar el cobro quincenal que se le otorga al municipio.

b) Para el cálculo del fondo de fomento municipal 2007 (FFM) se multiplica el monto del 2007 por el factor del 2007 y el resultado se divide entre cien, para obtener el monto anual; ese resultado se divide entre veinticuatro, para determinar el cobro quincenal que se les otorga al municipio.

c) Para el cálculo del fondo municipal de participaciones 2009 (FMP) se multiplica el monto 2009 del FMP por el factor del 2009 FMP y se divide entre 100, para obtener el monto anual; ese resultado se divide entre veinticuatro, para determinar el cobro quincenal que se les otorga al municipio.

d) Para el cálculo del fondo de fomento municipal 2009 (FFM) se multiplica el monto del 2009 por el factor del 2009 y el resultado se divide entre cien, para obtener el monto anual; ese resultado se divide entre veinticuatro, para determinar el cobro quincenal que se les otorga al municipio.

Haciendo este cálculo nos da los siguientes resultados para el Municipio que represento:

| RESULTADO ANUAL | |
|-----------------|----------------|
| FMP | FFM |
| \$5,174,477.46 | \$2,479,287.63 |

| RESULTADO MENSUAL | | |
|-------------------|--------------|--------------|
| FMP | FFM | SUMA |
| \$215,603.23 | \$103,303.65 | \$318,906.88 |

| ENTREGADO POR FINANZAS | | | |
|------------------------|--------------|--------------|------------|
| FMP | FFM | SUMA | DIFERENCIA |
| \$215,587.80 | \$102,772.20 | \$318,360.00 | -\$546.88 |

Ahora bien, del recibo de pago de participaciones la Secretaría de Finanzas no informa de cuanto es la retención por lo que también nos deja en estado de indefensión e incertidumbre porque tampoco sabemos cuanto vamos a cobrar en seis meses en el ajuste cuatrimestral.

SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ.

En caso de que se declare infundado el primer concepto de invalidez por el primer acto de aplicación, también impugno esta adición por su sola entrada en vigor, al efecto paso a desarrollar el argumento.

La adición al quinto (sic) párrafo a la fracción II del artículo 8 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca vulnera el artículo 115 constitucional fracción IV, que dispone en forma implícita el principio de integridad de los recursos económicos municipales misma que se traduce en el pago puntual y efectivo, de las participaciones federales al Municipio. Dicha adición afecta la hacienda municipal del Municipio de Cosolapa en virtud de que causa un perjuicio en su hacienda porque se verán disminuido en sus participaciones en este año, al no recibir en forma completa sus participaciones federales por lo que se vulnera la autonomía financiera y el

principio de integridad de los recursos económicos municipales, esto es así porque el Gobierno del Estado no tiene facultades de retener ni un peso porque una vez recibido el recurso de parte de la Federación debe de entregar las participaciones en forma oportuna y completa al Municipio que represento lo que en el caso concreto no aconteció.

El Gobierno del Estado a través de la Secretaría de Finanzas no tienen facultades para retener las Participaciones Federales en virtud de que éstas se rigen por la LEY DE COORDINACION FISCAL, así sea el 10%, por lo que dicha adición al establecerlo violó el artículo 115 constitucional y el artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal que dispone: 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.

La adición es del tenor siguiente:

'El monto quincenal que se liquidará a cada municipio en concepto de anticipo a cuenta de Participaciones se calculará tomando como base el 90% de los Montos estimados en el Decreto y se distribuirá de acuerdo con los factores de distribución señalados en el propio Decreto.'

Esta adición causa un perjuicio en la integridad de los recursos municipales del municipio que represento en virtud de que por disposición constitucional tenemos derecho al pago de nuestras participaciones federales en forma INTEGRAL y puntual, asimismo esta adición vulnera el artículo 6 de La Ley de Coordinación Fiscal, que sólo admite que las participaciones sean cubiertas en efectivo y en forma tajante dispone que no podrán ser objeto de deducciones y en la adición que se impugna por su publicación en forma clara se desprende que sólo se calculara como base el 90% no el 100% como tenemos derecho, por ello solicitamos se declare su invalidez de la norma impugnada.

El Gobierno del Estado de Oaxaca a través de la Secretaría de Finanzas sólo cumple una labor de mediación administrativa con las participaciones consistente en recibir de la Federación y entregarlo en forma íntegra a los Municipios, y en el caso concreto sólo nos entregan la cantidad de \$318,360.00 (TRECIENTOS DIECIOCHO MIL TRESCIENTOS SESENTA PESOS) y el resto hasta en seis meses, lo que constituye de facto una RETENCIÓN que está sancionado con el pago de intereses, al retener de nuestras participaciones federales nos privan de la base material y económica necesaria para ejercer nuestras obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal, por lo que solicito a esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación declare la invalidez del artículo impugnado.

En torno a lo anterior, este Tribunal Pleno estableció la tesis de jurisprudencia número P./J. 46/2004, la cual se transcribe a continuación con los datos de localización correspondientes:

'Novena Época.

Instancia: Pleno.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Tomo: XIX, junio de 2004.

Tesis: P./J. 46/2004.

Página: 883.

RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONOMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORANEA 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.'

TERCER CONCEPTO DE INVALIDEZ. LA REFORMA AL TERCER PARRAFO DEL ARTICULO 17 DE LA LEY DE COORDINACION FISCAL PARA EL ESTADO DE OAXACA TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LIBRE ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL HACENDARIA.

En primer término, manifiesto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se impugna el artículo 17 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca con motivo de su publicación.

Antes de expresar mi concepto de invalidez considero importante transcribir los artículos constitucionales que resultan violados: (artículo 74, fracción IV, primer párrafo y 134, párrafos primero y quinto, de la Constitución Federal, cuya transcripción es innecesaria).

En segundo término se debe establecer que el artículo 17 primer y segundo párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca vigente se refiere a las aportaciones federales. Dicho precepto reza lo siguiente: (su transcripción es innecesaria).

La parte reformada según decreto 748 de 29 de diciembre de 2008 es del tenor siguiente: (su transcripción es innecesaria).

Causa agravio al Municipio de Cosolapa la parte normativa siguiente: 'podrán disponer hasta el 1.5% para programas de evaluación y seguimiento en la rendición de cuentas a cargo del órgano técnico del Congreso del Estado de Oaxaca, lo que será convenido entre la Auditoría Superior del Estado y el Municipio de que se trate, convenio que se remitirá a la Secretaría de Finanzas, para que realice la retención correspondiente descontándola para ese fin, con el carácter de mandatario.'

La norma general impugnada tiene como consecuencia la afectación de las aportaciones federales que le son transferidas al Municipio de Cosolapa.

En efecto, el párrafo tercero del artículo 17 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca (sic) de que se podrá DISPONER hasta el 1.5% para programas de evaluación y seguimiento en la rendición de cuentas para la Auditoría Superior del Estado, previo convenio, para que la Secretaría de Finanzas realice la RETENCION, vulnera el principio de libre administración pública federal hacendaria, previsto en los artículos 74, fracción IV, y 131, párrafos primero y cuarto (sic), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto es así porque las aportaciones federales son recursos que se destinan y supervisan las autoridades federales para los Estados y los Municipios que, dada su

especial naturaleza, se rigen por disposiciones federales, es decir, por la Ley de Coordinación Fiscal (artículos 25, 26, 29, 33, 37, 40, 42 y 45); estas aportaciones federales aun cuando pasen a formar parte de la hacienda municipal, no están comprendidas en el régimen de libre administración de estos últimos, pues es la Federación la que autoriza su destino y aplicación, por lo que la Auditoría Superior del Estado y el Gobierno del Estado de Oaxaca (Secretaría de Finanzas) no pueden disponer libremente de dichos recursos, aun así sea por convenio, pues el consenso del municipio no puede convalidar el incumplimiento de la Ley de Coordinación Fiscal mucho menos retenerlo para otro fin no previsto en la Ley de Coordinación Fiscal, de allí que deviene en inconstitucional dicha reforma. Pues, dichos recursos (aportaciones federales) son gastos predeterminados que deben aplicarse íntegramente a los fines para los cuales fueron contemplados, por lo que de ninguna manera puede alterarse su destino.

Por otra parte, las aportaciones federales constituyen una fuente de ingresos al patrimonio municipal, por tratarse de recursos federales pues su aplicación se encuentra regulada por la Ley de Coordinación Fiscal, de conformidad con el artículo 25 que establece: (su transcripción es innecesaria).

En concordancia con el precepto antes citado, la Ley de Coordinación Fiscal dispone el destino que en forma específica debe darse a cada uno de los fondos de aportaciones federales; así, en sus artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42 y 45, dispone: (su transcripción es innecesaria).

Así, la Ley de Coordinación Fiscal, en los preceptos reproducidos, dispone la forma en que cada uno de los fondos de aportaciones federales deben ejecutarse o aplicarse, y a efecto de que se dé pleno cumplimiento, se autoriza a las autoridades de control y vigilancia del ejercicio del gasto público de cada entidad federativa, para que ejerzan la fiscalización correspondiente, como se desprende del artículo 49 del propio ordenamiento legal, cuyo tenor literal es el siguiente: (su transcripción es innecesaria).

De la disposición legal reproducida, se desprende que si bien se faculta a la Contaduría Mayor de Hacienda de los Congresos Locales ahora (AUDITORIA SUPERIOR DEL ESTADO) para ejercer la función fiscalizadora en relación con la exacta aplicación de los fondos de aportaciones federales transferidas a los Estados y Municipios, también lo es que no faculta ni autoriza a este órgano superior de fiscalización local a realizar cobro alguno con cargo a esos recursos para la realización de dicha función, sino por el contrario, proscribire en forma determinante y bajo cualquier circunstancia, la imposición de gravámenes, su afectación en garantía, o bien, destinarlos a fines distintos de los expresamente previstos en los artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42 y 45 de la Ley de Coordinación Fiscal, antes transcritos.

Además, de un análisis al artículo 65 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca no se establece que la Auditoría Superior tenga facultades para retener las aportaciones federales de los municipios previo convenio sino que su naturaleza de órgano técnico es de fiscalización (sic), no retención de recursos federales.

Por otra parte, la reforma al artículo 17 de la Ley Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, impugnada en este medio de control constitucional, tienen por objeto que el Municipio de Cosolapa, entregue a la Auditoría Superior del Estado para PROGRAMAS DE EVALUACION Y SEGUIMIENTO EN LA RENDICION DE CUENTAS, el uno punto cinco por ciento total de cada fondo de las aportaciones federales que le sean transferidas, lo que causa un perjuicio en nuestra hacienda municipal.

En este tenor, la reforma al párrafo tercero del artículo 17 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca impugnada no se ajusta a los lineamientos generales previstos en la Ley de Coordinación Fiscal, en tanto que destinan los recursos de los fondos de aportaciones federales a un fin distinto del que en forma limitativa prevén los artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42 y 45 de la Ley de Coordinación Fiscal, y en los

cuales no se advierte que la función fiscalizadora que se encomienda a la Contaduría Mayor de Hacienda de los Congresos Locales -actualmente Auditoría Superior del Estado de Oaxaca- (sic) ésta debe de cobrar las aportaciones federales del Municipio para fiscalizar, por tanto, la disposición legal impugnada contraviene el artículo 49 del mismo ordenamiento legal, en cuanto dispone que: 'Las aportaciones y sus accesorios que con cargo a los fondos a que se refiere este capítulo reciban las entidades federativas y, en su caso, los Municipios no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas, afectarlas en garantía, ni destinarlas a fines distintos a los expresamente previstos en los artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42 y 45 de esta ley'.

Finalmente, se concluye, en atención a lo expuesto, que el artículo impugnado, en el que se adicionó un tercer párrafo al artículo 17 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, se opone a lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal y en consecuencia son violatorios de los artículos 124, 134, primero y cuarto párrafos, en relación con el 74, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que establece reglas distintas en materia de aportaciones federales que, por su naturaleza y por las razones vertidas en este concepto de invalidez, deben regularse conforme a las disposiciones que al efecto prevé la citada Ley de Coordinación Fiscal.

Sirven de apoyo las jurisprudencias números P./J. 138/2001 y P./J. 43/2004 sustentadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales se transcriben a continuación con los datos de localización correspondientes:

No. Registro: 188,035.

Jurisprudencia.

Materia(s): Constitucional.

Novena Epoca.

Instancia: Pleno.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Tomo: XV, enero de 2002.

Tesis: P./J. 138/2001.

Página: 915.

'APORTACIONES FEDERALES TRANSFERIDAS AL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI Y SUS MUNICIPIOS. EL DECRETO NUMERO 68, PUBLICADO EL TREINTA DE DICIEMBRE DE DOS MIL EN EL PERIODICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD, EN CUANTO ADICIONO EL CUARTO PARRAFO DEL ARTICULO 81 Y EL TERCER PARRAFO DEL ARTICULO 10, AMBOS DE LA LEY PARA LA ADMINISTRACION CORRESPONDIENTE, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LIBRE ADMINISTRACION PUBLICA. Las aportaciones federales son recursos que destinan y supervisan las autoridades federales para los Estados y los Municipios que, dada su especial naturaleza, se rigen por disposiciones federales y, por tanto, aun cuando pasan a formar parte de las haciendas estatales y municipales, no están comprendidas dentro del régimen de libre administración de estos últimos, pues es la Federación la que autoriza su destino y aplicación y, por ende, los otros niveles de gobierno no pueden disponer libremente de dichos recursos pues, por el contrario, deben sujetarse a lo dispuesto en los ordenamientos federales. Por lo tanto el cuarto párrafo del artículo 81 y el párrafo tercero del artículo 10, ambos de la Ley para la Administración de las Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios de San Luis Potosí, adicionados mediante Decreto Número 68, publicado el treinta de diciembre de dos mil en el Periódico Oficial de la entidad, al prever que el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos entregarán a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso Local, para la realización de su función fiscalizadora en relación con los fondos de aportaciones federales, el uno punto cinco por ciento del monto total de cada uno de esos fondos, lo que será considerado como gasto indirecto para efectos de la aplicación de dichos recursos, transgreden los artículos

134, primer y cuarto párrafos, en relación con el diverso 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que afectan el principio de libre administración pública hacendaria federal, pues el destino y la regulación de tales recursos son competencia exclusiva de la Federación. Lo anterior es así, con independencia de que dicha transferencia se pretenda autorizar a través de un 'convenio entre las partes', ya que tales recursos son gastos predeterminados que deben aplicarse en su integridad a los fines para los cuales fueron contemplados, por lo que en forma alguna puede alterarse su destino.'

'No. Registro: 181,380.

Jurisprudencia.

Materia(s): Constitucional, Administrativa.

Novena Epoca.

Instancia: Pleno.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Tomo XIX, junio de 2004.

Tesis: P./J. 43/2004.

Página: 873.

APORTACIONES FEDERALES. EL ARTICULO 34 BIS DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE MICHOACAN, QUE ESTABLECE REGLAS SOBRE ELLAS, CONTRAVIENE LOS ARTICULOS 134, PARRAFOS PRIMERO Y CUARTO, Y 74, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL. La administración pública hacendaria de los recursos federales compete a la Federación conforme al Presupuesto de Egresos (que remite a lo establecido en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal), así como a los artículos 134, párrafos primero y cuarto, y 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que a dicha Federación le corresponde expedir las disposiciones que normen el uso y destino de las aportaciones federales. El artículo 34 Bis de la Ley de Hacienda de Michoacán al establecer 'Para efectos de la determinación y pago del impuesto que regula este Capítulo, que se cause por las remuneraciones al personal transferido al Estado con motivo de la descentralización de los servicios de Educación y Salud, el monto a pagar por el Gobierno del Estado, será a cargo del Gobierno Federal, quien deberá transferir mensualmente el importe correspondiente, calculado sobre el monto que se asigne en el Presupuesto de Egresos de la Federación para esta Entidad, correspondiente a los conceptos de servicios personales, en los siguientes fondos de aportaciones federales: a) Para la Educación Básica y Normal, b) Para los Servicios de Salud, c) Para la Educación Tecnológica y de Adultos. -Asimismo, se deberá transferir al Gobierno del Estado el monto equivalente de este impuesto, que derive del costo asumido por la Federación, tratándose del personal Estatal homologado al Federal transferido.- Adicionalmente, el Gobierno Federal, transferirá al Gobierno del Estado, el cincuenta por ciento del monto del impuesto a cargo de éste, que se cause por la remuneración al personal al servicio de las instituciones educativas constituidas como organismos descentralizados del Estado, con base en convenios suscritos con el Gobierno Federal, en los que se asumió el compromiso de cubrir el costo de operación por partes iguales.' infringe el principio de libre administración pública hacendaria federal respecto de los recursos señalados y, consecuentemente, es violatorio de los mencionados preceptos constitucionales."

CUARTO. Por acuerdo de trece de febrero de dos mil nueve el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó registrar la presente controversia constitucional y la remitió a la Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, a quien le correspondió actuar como instructora del procedimiento.

Por auto de diecinueve de febrero de dos mil nueve, la Ministra Instructora admitió a trámite la demanda, reconoció el carácter de demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al Secretario General de Gobierno, todos pertenecientes al Estado de Oaxaca, a los que ordenó emplazar; y, finalmente, dio vista al Procurador General de la República, quien emitió la opinión que estimó procedente.

QUINTO. Mediante proveído de trece de abril de dos mil nueve se agregó a los autos el escrito de Jorge Toledo Luis, quien se ostentó como Secretario de Gobierno del Estado de Oaxaca, por el cual contestó la demanda. En dicha contestación manifestó que es cierto el acto que se le atribuye, por lo que se refiere al refrendo del decreto número 748, toda vez que de conformidad con los artículos 19, fracción I, y 20, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, se encarga de publicar las disposiciones expedidas por la Legislatura y el Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca.

SEXTO. Por diverso proveído de catorce de abril de dos mil nueve se agregaron a los autos los escritos de Herminio Manuel Cuevas Chávez y Arturo David Vásquez Urdiales, quienes se ostentaron como Presidente de la Gran Comisión de la Sexagésima Legislatura del Estado de Oaxaca y Consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca, respectivamente, por los que contestaron la demanda. En dicha contestación manifestaron en similares términos, lo siguiente:

1. La reforma a la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca que se impugna en esta controversia constitucional siguió el procedimiento legislativo previsto en los artículos 31, 49, 50, 51, 53, 58, 59 y demás relativos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 67, 68 y 69 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y del 10 al 151 del Reglamento Interior del Congreso.

2. El artículo 8o., fracción II, párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca no trastoca alguna disposición constitucional toda vez que contiene dos supuestos a los cuales los municipios pueden apegarse para el pago de sus participaciones, esto es, el pago de sus participaciones se puede hacer cada mes (las que deberán ser entregadas dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que se reciba de la Federación) y en forma quincenal; quedando a cargo de los Municipios elegir por cuál de las dos opciones deciden que se les entreguen dichas participaciones. Así, en el caso de que los Municipios elijan que se les entregue en forma mensual, la cantidad que les corresponda será en forma íntegra; en cambio, si eligen la entrega quincenal dicha suma se les entregará el 90% cada quincena y el 10% restante en forma posterior.

3. El artículo 17, párrafo tercero, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca no trastoca el diverso artículo 115 de la Constitución Federal en atención a que no es obligación de los Municipios el pagar el 1.5% del monto total de cada fondo para ser entregados a la Auditoría Superior, respecto de la fiscalización que realice, sino que dicho descuento es previo convenio que celebre cada Municipio.

4. Los artículos 8o., fracción II, párrafo segundo, y 17, párrafo tercero, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, no trastocan los artículos constitucionales que refiere la actora, en la medida que en ningún momento se les impone una obligación a los Municipios.

5. El mecanismo de pago establecido en el artículo 8o., fracción II, segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca fue expedido en ejercicio de las facultades del legislativo local para procurar una mejor liquidez en los Municipios y que éstos puedan cumplir con sus compromisos económicos adquiridos; además, ese mecanismo es opcional, pues los municipios pueden optar por el pago mensual, en el que se les entrega el 100% de la cantidad que les corresponde.

Así también, manifiesta que en términos del artículo 8o. de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca el pago de participaciones, mensual o quincenal, son anticipos a cuenta de participaciones, dado que la Federación las calcula en forma provisional considerando la recaudación federal participable obtenida en el mes inmediato anterior, motivo por lo que la estimación no significa compromiso de pago. Por tanto, los ajustes cuatrimestrales no siempre son positivos sino negativos, esto es, los recursos que los Municipios reciben de la Federación por concepto de participaciones están sujetos a las percepciones que la Federación recaude en determinado ejercicio fiscal, y si bien se realiza una proyección de lo que se pretende recaudar; sin embargo, no existe certeza plena del monto que efectivamente se percibirá, siendo entonces necesario el ajuste respectivo. Así el hecho de que se entregue el 90% en forma quincenal obedece al esquema de previsión ante posibles contingencias que lleven a no alcanzar la estimación.

Al caso resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 54/2002, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del rubro: *"PARTICIPACIONES FEDERALES. LAS CANTIDADES RECIBIDAS POR LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS NO SON FIJAS SINO VARIABLES Y ATIENDEN AL PORCENTAJE DE LA RECAUDACION QUE EFECTIVAMENTE CAPTE LA FEDERACION EN EL PERIODO RELATIVO; Y, POR ELLO, TANTO LA FEDERACION COMO LOS ESTADOS CUENTAN CON LA FACULTAD DE ORDENAR LAS COMPENSACIONES CORRESPONDIENTES"*.

6. El artículo 17, párrafo tercero, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca no trastoca los artículos constitucionales que refiere el actor, pues el descuento del 1.5% a que se refiere el numeral impugnado es previo convenio que celebre el Municipio con la Auditoría Superior del Estado, es decir, no es obligatorio.

7. Finalmente, el Consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca, alega que la controversia constitucional es improcedente de conformidad con lo dispuesto en los artículos 19, fracción VIII, 20, fracción III, y 21 de la Ley Reglamentaria, en virtud de que el Municipio actor no acredita de manera alguna los hechos y actos del planteamiento de su demanda, es decir, no aporta las constancias relativas para demostrar los agravios cometidos en su contra.

SEPTIMO. Mediante oficio PGR/306/2009, Eduardo Medina-Mora Icaza, quien se ostentó como Procurador General de la República, formuló su opinión, en la que señaló, en síntesis, lo siguiente:

1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional.

2. La parte actora tiene legitimación activa para instar este juicio y, además, quien compareció en su nombre acreditó su calidad y tener facultades para representar al Municipio actor.

3. La demanda fue presentada en forma oportuna.

4. Procede desestimar la causal de improcedencia que alega el Gobernador del Estado de Oaxaca toda vez que involucra una cuestión de fondo.

5. Debe declararse la validez del artículo 8o., fracción II, párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, en virtud de que dicho precepto establece, adicionalmente al mecanismo previsto en la Ley de Coordinación Fiscal (entrega mensual de las participaciones), un mecanismo diverso en beneficio de las haciendas municipales, toda vez que permite a sus Municipios optar por allegarse de recursos que les permitan, con mayor eficacia, cumplir con los compromisos económicos adquiridos.

Así también, toda vez que es constitucional la norma que prevé la entrega quincenal en un 90%, debe declararse válido el acto de aplicación.

6. El artículo 17, párrafo tercero, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca es inconstitucional en la medida que obliga a los Municipios a celebrar convenios con la Auditoría Superior de Fiscalización del Estado para que le descuenta el 1.5% de las aportaciones, como retribución de las actividades de fiscalización.

OCTAVO. El dieciocho de mayo de dos mil nueve 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 por el artículo 34 del propio ordenamiento, se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

NOVENO. Debido a que el Pleno de este Alto Tribunal acordó la creación de la Comisión 33 de Secretarios de Estudio y Cuenta para analizar las controversias constitucionales en las que se impugna el Decreto 748 mediante el cual se reforma, adiciona y deroga la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, específicamente sus artículos 8, fracción II, párrafo segundo y 17, párrafo tercero, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de veintinueve de diciembre de dos mil ocho, posteriormente, en sesión privada de cuatro de abril de dos mil once, el Tribunal Pleno designó a la Ministra Olga María Sánchez Cordero de García Villegas como encargada de supervisar y aprobar los proyectos respectivos, por lo que una vez listados, se dictó el auto de retorno correspondiente.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno 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, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio de Cosolapa, Estado de Oaxaca, y el propio Estado, a través de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, en el que se cuestiona, entre otros actos, la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca.

SEGUNDO. Certeza de los actos impugnados. Son ciertos los actos impugnados en esta controversia constitucional.

El Municipio actor impugnó los siguientes actos:

1. Los artículos 8o., fracción II, párrafo segundo, y 17, párrafo tercero, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, modificados mediante decreto número 748, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el veintinueve de diciembre de dos mil ocho, tomo XC, extra.

2. La entrega de las participaciones federales de la primera quincena de ministración correspondiente al mes de enero de dos mil nueve, así como las subsecuentes, hasta que se dicte sentencia definitiva.

Con respecto a las normas impugnadas señaladas con el número 1, de autos se advierte que existe glosado el original del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca, publicación Extra, del día veintinueve de diciembre de dos mil ocho, en el cual se publicó el decreto número 748 a través del cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación para el Estado de Oaxaca (fojas 32 a 56), lo que acredita la existencia de la norma impugnada.

Por otra parte, respecto del acto de aplicación, se acredita con la copia certificada del recibo respectivo (foja 31).

TERCERO. Oportunidad. Por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente, se procede a analizar si la presentación de la demanda fue oportuna.

El plazo para presentar la demanda lo establece el artículo 21, fracciones I y II, de la Ley de la materia, el cual estatuye:

"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

[...]".

En el caso las normas generales se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca el veintinueve de diciembre de dos mil nueve, por tanto, el plazo de treinta días hábiles para la interposición de la demanda a que alude el artículo antes transcrito transcurrió del dos de enero al dieciséis de febrero, ambos de dos mil nueve, descontándose los días treinta, treinta y uno de diciembre de dos mil ocho, uno, tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro, veinticinco y treinta y uno de enero de dos mil nueve; uno, dos, cinco, siete, ocho, catorce y quince de febrero de ese mismo año, que fueron inhábiles conforme a los artículos 2o. de la Ley Reglamentaria de la materia, 3o. y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; de ahí que si la demanda se presentó el doce de febrero de dos mil nueve, se concluye que se realizó en forma oportuna.

Lo anterior se ilustra en el siguiente cuadro:

Diciembre 2008

| DOM | LUN | MAR | MIER | JUE | VIER | SAB |
|-----|---|-------------------|-------------------|-----|------|-----|
| | 29 Publicación de la norma impugnada | 30 Día inhábil | 31 Día inhábil | | | |

Enero 2009

| DOM | LUN | MAR | MIER | JUE | VIER | SAB |
|-------------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|-----------------------|-------------------|
| | | | | 1 Día inhábil | 2 Inicio del plazo | 3 Día inhábil |
| 4 Día inhábil | 5 Día dos | 6 Día tres | 7 Día cuatro | 8 Día cinco | 9 Día seis | 10 Día inhábil |
| 11 Día inhábil | 12 Día siete | 13 Día ocho | 14 Día nueve | 15 Día diez | 16 Día once | 17 Día inhábil |
| 18 Día inhábil | 19 Día doce | 20 Día trece | 21 | 22 Día quince | 23 Día dieciséis | 24 Día inhábil |

| | | | | | | |
|-------------------|----------------------|---------------------|----------------------|------------------|---------------------|-------------------|
| | | | Día catorce | | | |
| 25 Día inhábil | 26 Día diecisiete | 27 Día dieciocho | 28 Día diecinueve | 29 Día veinte | 30 Día veintiuno | 31 Día inhábil |

Febrero 2009

| DOM | LUN | MAR | MIER | JUE | VIER | SAB |
|-------------------|---|----------------------|-----------------------|---|-----------------------|-------------------|
| 1 Día inhábil | 2 Día inhábil | 3 Día veintidós | 4 Día veintitrés | 5 Día inhábil | 6 Día veinticuatro | 7 Día inhábil |
| 8 Día inhábil | 9 Día veinticinco | 10 Día veintiséis | 11 Día veintisiete | 12 Día veintiocho Presentación de la demanda | 13 Día veintinueve | 14 Día inhábil |
| 15 Día inhábil | 16 Día treinta Fin del plazo | | | | | |

Por lo que respecta al acto de aplicación, que consiste en la entrega de los recursos correspondientes a la primera quincena del mes de enero de dos mil nueve y los subsecuentes, debe decirse que la demanda es oportuna, pues de autos consta que dicho acto, por lo menos, el relativo a la primera quincena de enero de dos mil nueve, tuvo verificativo el quince de enero de dos mil nueve, por tanto resulta inconcuso que el plazo de treinta días hábiles transcurrió del dieciséis de enero al dos de marzo de dos mil nueve, sin contar los días diecisiete, dieciocho, veinticuatro, veinticinco y treinta y uno de enero, uno, dos, cinco, siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, veintidós y veintiocho de febrero y uno de marzo de dos mil nueve, por haber sido inhábiles. De ahí que si la demanda se presentó el doce de febrero de dos mil nueve se concluye que fue oportuna.

CUARTO. Legitimación activa. La parte actora tiene legitimación para promover la presente controversia constitucional.

En efecto, los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I, y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la Materia, estatuyen:

"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;

[...]"

"Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

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

[...]"

"Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)."

De las anteriores disposiciones se advierte que tendrá el carácter de actor en las controversias constitucionales la entidad, poder u órgano, referidos en el primer numeral citado, que promueva la citada controversia, debiendo comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representar a los órganos correspondientes.

En el caso concreto, el actor es un órgano originario previsto en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues se trata del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Cosolapa, Estado de Oaxaca.

Ahora bien, el Municipio actor compareció a través de su Síndico Municipal, quien tiene facultades para representar a aquél, en términos del artículo 51, fracción I, de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, el cual estatuye:

“Artículo 51.- Los Síndicos serán representantes jurídicos del Municipio y responsables de vigilar la debida administración del erario público y patrimonio municipal, con las siguientes atribuciones:

I.- Procurar, defender y promover los intereses municipales, representar jurídicamente al municipio en los litigios en que éstos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal;

[...]

De lo anterior se advierte que el Síndico Municipal tiene la facultad de representar jurídicamente al Ayuntamiento en las controversias o litigios donde éste fuere parte; además, éste compareció a través de Juan Romero Hernández, quien se ostentó como Síndico Municipal, carácter que justificó con las copias certificadas del acta constitutiva de dicho Municipio y su credencial expedida por el Gobierno del Estado de Oaxaca (fojas 25, 26 y 30 del presente expediente); documentales públicas con valor probatorio pleno en términos de los artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley de la materia, según su artículo 1o.

QUINTO. Legitimación pasiva. Los demandados, Congreso del Estado, Poder Ejecutivo y Secretaría de Gobierno, todos del Estado de Oaxaca, tienen legitimación pasiva en el presente asunto.

El artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estatuye:

“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 es objeto de la controversia.

[...]

Del anterior artículo se advierte que en las controversias constitucionales tienen el carácter de demandado la entidad, poder u órgano, referidos en la fracción I del artículo 105 constitucional, que haya emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto objeto de la controversia.

En el caso, el actor reclama los artículos 8o., fracción II, párrafo segundo, y 17, párrafo tercero, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, modificados mediante decreto número 748, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el veintinueve de diciembre de dos mil ocho, tomo XC, extra.

Ahora bien, dicho acto fue emitido por el Congreso del Estado de Oaxaca y sancionado por el Ejecutivo de esa entidad, autoridades originarias a las que se refiere el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por tanto resulta inconcuso que tienen legitimación pasiva en este asunto.

Por su parte, la intervención de la Secretaría de Gobierno del Estado de Oaxaca en el referido acto consistió en refrendar la promulgación y publicación, además de que dispuso materialmente ésta, actividad que al realizarla en forma autónoma e independiente lo legitima para comparecer como demandado en la presente controversia constitucional.

No es obstáculo a lo anterior el hecho de que el citado funcionario no sea un órgano de gobierno originario, sino derivado, en virtud de que no tiene delimitada su esfera competencial en la Constitución Federal, sino en la Constitución Local y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca; sobre el particular, debe decirse que si bien es cierto que los órganos derivados no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, también lo es que tratándose de la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, que sean órganos originarios del Estado, lo cual implica que las autoridades derivadas sí pueden fungir como parte demandada en una controversia constitucional, lo que debe determinarse en cada caso en particular, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento de control constitucional y al espectro de su tutela jurídica.

Sobre el particular es aplicable la tesis aislada número P. LXXIII/98, emitida por el Pleno de este Alto Tribunal, visible en la página setecientos noventa, tomo VIII, correspondiente al mes de diciembre de mil

novcientos noventa y ocho, Novena Epoca del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, del rubro y texto siguiente:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACION ACTIVA Y LEGITIMACION PASIVA. De la finalidad perseguida con la figura de la controversia constitucional, el espectro de su tutela jurídica y su armonización con los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que podrán tener legitimación activa para ejercer la acción constitucional a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la propia Ley Suprema, de manera genérica: la Federación, una entidad federada, un Municipio y Distrito Federal (que corresponden a los niveles de gobierno establecidos en la Constitución Federal); el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, cualesquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente (Poderes Federales); los poderes de una misma entidad federada (Poderes Locales); y por último, los órganos de gobierno del Distrito Federal, porque precisamente estos órganos primarios del Estado, son los que pueden reclamar la invalidez de normas generales o actos que estimen violatorios del ámbito competencial que para ellos prevé la Carta Magna. En consecuencia, los órganos derivados, en ningún caso, podrán tener legitimación activa, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional. Sin embargo, en cuanto a la legitimación pasiva para intervenir en el procedimiento relativo no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular deberá analizarse ello, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica.”

Para determinar si la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca tiene legitimación procesal pasiva, debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 84 de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca, el cual estatuye:

“Artículo 84. Las leyes, decretos, reglamentos, circulares, acuerdos, órdenes, despachos, convenios y demás documentos que el Gobernador del Estado suscriba en ejercicio de sus funciones deberá (sic) llevar la firma del titular o de los titulares de las dependencias involucradas en cada caso. Y sin este requisito no surtirá efectos legales.

Los Secretarios y demás funcionarios serán responsables de los actos de autoridad que realicen y ejecuten en contra de las disposiciones de esta Ley fundamental y demás ordenamientos jurídicos del Estado.”

Así también, el artículo 20, fracciones IV y XXXIII, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, estatuye:

“Artículo 20.- A la Secretaría General de Gobierno corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

[...]

IV.- Ser el conducto para la presentación de iniciativas del Ejecutivo ante el Congreso Local y encargarse de publicar las disposiciones que sean expedidas por la Legislatura y el Gobernador del Estado.

[...]

XXXIII.- Publicar el Periódico Oficial del Estado.

[...].”

De los preceptos legales acabados de reproducir se desprende que para el despacho de los asuntos que competen al Poder Ejecutivo, el Gobernador del Estado se auxiliará, entre otras, de las dependencias y entidades de la administración pública, de la cual forman parte las Secretarías del Despacho y, por ende, la Secretaría General de Gobierno, cuyo titular, nombrado por el propio jefe del Poder Ejecutivo Estatal tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Refrendar las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones que el Gobernador del Estado expide o promulgue, para que sean obligatorios.
- Administrar y publicar el Periódico Oficial del Estado.

En esa virtud, la intervención de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca, en los decretos cuya invalidez se demanda, deriva de sus atribuciones legales, en virtud de que le corresponde refrendar el decreto del titular del Poder Ejecutivo Estatal, relativo a su promulgación, y en esa virtud, su refrendo es un

acto autónomo de control del ejercicio del Ejecutivo del Estado; además, la publicación del decreto en el Periódico Oficial del Estado es responsabilidad de él, y entonces, también tiene legitimación procesal pasiva para responder por su intervención en el decreto que se impugna, pues realizó actos propios derivados de un imperativo categórico y en este sentido cuenta con la legitimación pasiva necesaria para comparecer a juicio, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 10, fracción II, de la ley de la materia.

Sirve de apoyo al anterior criterio, por analogía, en razón de que se trata de casos similares, la jurisprudencia número P./J. 104/2004, emitida por el Pleno de este Alto Tribunal, visible en la página mil ochocientos diecisiete, del tomo XX, correspondiente al mes de octubre de dos mil cuatro, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación, del rubro y texto siguientes:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI TIENE LEGITIMACION PASIVA PARA COMPARECER EN AQUELLA, TANTO RESPECTO DEL REFRENDO, COMO DE LA PUBLICACION DE LOS DECRETOS DEL GOBERNADOR. Conforme a los artículos 3o., fracción I, inciso a), 8o., 12, 16, 18, 31, fracción I y 32, fracción XXXVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí, para el despacho de los asuntos que competen al Poder Ejecutivo, el Gobernador del Estado se auxiliará de las dependencias y entidades de la administración pública centralizada, de la cual forma parte la Secretaría General de Gobierno, cuyo titular, entre otras atribuciones, tiene la de refrendar las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones que el Gobernador expida o promulgue, para que sean obligatorios, así como la de administrar y publicar el Periódico Oficial del Estado. En esa virtud, el Secretario General de Gobierno del Estado de San Luis Potosí tiene legitimación pasiva para comparecer en controversia constitucional conforme a los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues está obligado legalmente a satisfacer, autónomamente, las exigencias que se le demandan respecto del refrendo de los decretos del Gobernador del Estado y su publicación.”

Finalmente, las citadas autoridades comparecieron a esta instancia constitucional a través de los siguientes funcionarios:

a) La Secretaría de Gobierno del Estado de Oaxaca a través de Jorge Toledo Luis, quien se ostentó como Secretario de aquélla, carácter que justificó con la copia certificada del nombramiento expedido a su favor por el Gobernador Constitucional de dicha entidad el diez de enero de dos mil nueve (foja 75).

b) El Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca a través de Arturo David Vásquez Urdiales, quien manifestó ser Consejero Jurídico del Gobierno de ese Estado, con su nombramiento expedido por el Gobernador de la Entidad (foja 196).

c) El Congreso del Estado de Oaxaca a través de Herminio Manuel Cuevas Chávez, en su carácter de Presidente de la Gran Comisión de la Sexagésima Legislatura de ese Estado, lo que acreditó con la copia certificada del acta de sesión plenaria ordinaria de veintidós de noviembre de dos mil siete (fojas 118 a 127).

Los documentos especificados tienen el carácter de públicos, con pleno valor probatorio en términos de los artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley de la materia, según su artículo 1o., de los que se advierte que las personas que suscribieron las contestaciones de la demanda tienen el carácter con que se ostentaron; además, en términos del artículo 11, primer párrafo, última parte, de la Ley de la Materia, existe la presunción legal de que aquéllos gozan de la representación legal que refieren y no existe prueba en contrario que desvirtúe tal circunstancia.

Ahora bien, el Consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca tiene facultades para representar al Ejecutivo Local, dado que de conformidad con el artículo 33-Bis, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, la Consejería Jurídica está facultada para promover en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en las que el Estado o la Gubernatura sean parte; por tanto, dicho funcionario cuenta con legitimación procesal pasiva para comparecer en el presente juicio. Dicho artículo es del tenor literal siguiente:

“Artículo 33-Bis.- A la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

[...].

IV. Representar al Ejecutivo del Estado y promover en las Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad en la que éste o la Gubernatura sean parte, en términos de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 y de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como representar al Titular del Ejecutivo del Estado en las Investigaciones que ordene el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en uso de la facultad que le confiere el artículo 97 de la Constitución Política Federal.

[...].”

Por su parte, de la lectura integral de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca y de su Reglamento no se desprende en quién recae la representación legal de dicho Poder, por lo que debe entenderse conferida a su Asamblea. Así, si el Presidente de la Gran Comisión de dicha legislatura aseveró tener su representación, en términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia, se presume que tiene la representación legal que manifiesta, sin que en autos exista constancia que lo desvirtúe.

SEXTO. Estudio de improcedencia. Procede ahora abordar la causal de improcedencia que aduce el Ejecutivo del Estado de Oaxaca, quien manifiesta que la controversia constitucional es improcedente de conformidad con lo dispuesto en los artículos 19, fracción VIII, 20, fracción III, y 21 de la Ley Reglamentaria, en virtud de que el Municipio actor no acredita de manera alguna los hechos y actos del planteamiento de su demanda, es decir, no aporta las constancias relativas para demostrar los agravios cometidos en su contra.

La anterior causal de improcedencia debe desestimarse en la medida que el argumento involucra cuestiones ligadas al estudio de fondo, en virtud de que dada la estrecha vinculación con las cuestiones debatidas en el fondo del asunto, no puede desvincularse su estudio con éste.

A lo anterior resulta aplicable la jurisprudencia número P./J. 92/99, emitida por el Pleno de este Alto Tribunal, visible en la página setecientos diez, del tomo X, correspondiente al mes de septiembre de mil novecientos noventa y nueve, Novena Epoca del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto siguientes:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERA 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.”

En consecuencia, siendo inoperante el argumento de improcedencia antes precisado, sin que se advierta algún otro motivo distinto al analizado, se procede al estudio del fondo del asunto.

SEPTIMO. Estudio de fondo en relación con el artículo 8, fracción II, párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca y su acto de aplicación.

I. Respecto de la norma general.

La parte actora manifiesta, en síntesis, que el artículo 8o., fracción II, párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, es contrario al diverso artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, en razón de que las participaciones federales deben pagarse en forma puntual; por tanto, el Gobierno del Estado no tiene facultades para retener cantidad alguna, sino que únicamente deberá entregar en forma oportuna y completa al Municipio los recursos que le corresponden por las participaciones federales.

Así también, el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal, que regula lo relativo a las participaciones federales, dispone que éstas deberán ser cubiertas en efectivo, sin condicionamiento alguno; por ello, el artículo impugnado al establecer que se entregarán a los Municipios en forma quincenal el 90% de las participaciones que le corresponden, transgrede el artículo constitucional antes referido, pues se le priva a aquéllos de recibir en forma puntual los recursos que le corresponden.

Los anteriores argumentos **son infundados.**

El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estatuye:

“Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

[...]

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

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. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados 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.

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;

(...)”

Del artículo antes transcrito se advierte que no se atribuye potestad legislativa a los Municipios en materia impositiva, como vía para proveerse de los recursos necesarios para hacer frente a las competencias y responsabilidades que le son inherentes, sino que el sistema que se establece es más complejo, pues la Constitución Federal prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración que, expresamente, se presenta como no exhaustiva, de los recursos que habrán de integrarla, dentro de los que se encuentran, 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 segundo párrafo de dicha fracción establece garantías a favor de aquéllos para que la Federación y las entidades federativas no limiten mediante el establecimiento de exenciones o subsidios el flujo de los 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.

Lo expuesto en el párrafo anterior, permite arribar a la conclusión que de la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 de la Constitución, que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos, se advierte que tutela implícitamente el **principio de integridad de los recursos económicos municipales**; en otras palabras, no

solamente se ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que se ha garantizado que los mismos gozarán de los recursos económicos para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Es por ello que el hecho de que la Federación, con la mediación administrativa de los Estados, transfiera recursos a los Municipios en concepto de participaciones federales que les corresponden, tiene como finalidad cumplir con dichos compromisos; por tanto, debe concluirse también que el artículo 115 de la Constitución Federal, garantiza a los Municipios la recepción puntual y efectiva de dicho numerario, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de los recursos de que disponen.

Así, en el diseño de este sistema, si se permitiera que la Federación y los Estados no transfirieron en forma puntual los recursos respecto de las participaciones federales, es decir, que retardaran 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 de la Constitución Federal. Por ello, se justifica que este precepto garantice el 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.

Las anteriores consideraciones dieron origen a la jurisprudencia número P./J. 46/2004, emitida por este Tribunal Pleno, visible en la página ochocientos ochenta y tres, tomo XIX, correspondiente al mes de junio de dos mil cuatro, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto siguientes:

“RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONOMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORANEA 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.”

Además, la exigencia material consistente en que los Municipios deben gozar de manera puntual e íntegra de los recursos económicos necesarios para cumplir con sus responsabilidades constitucionales, **conlleva al mismo tiempo otra de carácter formal** a cargo de la autoridad estatal **de fundamentación y motivación** de los pagos específicos que se realizan a dichos Municipios, a fin de que éstos tengan conocimiento y certeza de cuáles fueron los elementos y mecanismos empleados para determinar las cantidades recibidas.

En ese sentido, no basta con que el Estado entregue dichos recursos dinerarios de manera completa y puntual –sea que se trate de anticipos mensuales o quincenales, como en el caso, calculados conforme a estimados, o de diferencias derivadas de ajustes cuatrimestrales o de cuentas anuales definitivas–, sino que, además, se encuentra en la necesidad de explicar a los Municipios conforme a la normatividad aplicable y con base en la información pertinente, bajo qué circunstancias, elementos, métodos o mecanismos, les fueron entregados determinados montos, a fin de que en todo momento tengan conocimiento cierto de que los recursos que les fueron entregados son los que realmente les corresponden.

En relación con lo anterior, sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia número P./J. 82/2001, emitida por este Tribunal Pleno, visible en la página quinientos setenta y nueve, tomo XIII, correspondiente al mes de junio de dos mil uno, Novena Epoca del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, del rubro y texto siguientes:

“PARTICIPACIONES FEDERALES. EN TERMINOS DE LO PREVISTO EN EL ARTICULO 115, FRACCION IV, INCISO B), DE LA CONSTITUCION FEDERAL, LOS MUNICIPIOS TIENEN DERECHO AL CONOCIMIENTO CIERTO DE LA FORMA EN QUE AQUELLAS SE LES ESTAN CUBRIENDO Y, POR TANTO, A EXIGIR ANTE LA AUTORIDAD ESTADUAL LA INFORMACION NECESARIA RESPECTO DE SU DISTRIBUCION. El artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y, en todo caso, de las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados. Consecuentemente, ese derecho de los Municipios de recibir, entre otros recursos, participaciones federales, conforme a las leyes estatales bajo un determinado porcentaje, implica también que tengan conocimiento cierto de la forma en que se les están cubriendo tales participaciones, para lo cual el propio precepto constitucional impone una condición a las Legislaturas de los Estados para legislar al respecto y una obligación a los gobiernos estatales para que además de remitir esos fondos a los Municipios, les expliquen pormenorizadamente cuál es el monto global de las participaciones federales recibidas, la forma en que éstas se distribuyen entre todos los Municipios y la manera en que se conforman las sumas que se están enviando, es decir, tienen el deber de dar a conocer a cada Municipio la forma en que se establece tal distribución, a través de un informe detallado que contenga datos contables, demográficos y de ingresos, con una explicación suficiente que transparente el manejo de las referidas cantidades. En estas condiciones, cabe concluir que los Municipios tienen el derecho constitucional de recibir participaciones de los fondos federales y de exigir a la autoridad estatal la información necesaria respecto de su distribución.”

Así, existe una condición impuesta en la Constitución Federal a las Legislaturas de los Estados, para legislar al respecto que, también, se traduce en una responsabilidad a cargo del Ejecutivo de explicar detalladamente a los Municipios cuál es el monto de las participaciones federales recibidas, la forma en que éstas se distribuyen entre todos ellos, así como darles a conocer cómo se conforman las sumas que se están enviando; es decir, dada la existencia de una cantidad global para repartir entre todos los Municipios del Estado, se debe dar a conocer a cada uno de ellos la forma en que se establece ese reparto, con una explicación suficiente que redunde en la absoluta transparencia en el manejo de tales cantidades.

Lo anterior resulta de gran trascendencia porque la objetividad implícita en el precepto constitucional respecto a este reparto se hace transparente a través del establecimiento de la obligación formal de fundamentación y motivación de los pagos realizados a los Municipios, quienes tienen derecho a conocer la forma en que se realiza tal distribución con base en la información respectiva.

Ahora bien, una vez precisada la obligación de la Federación y de los Estados de entregar en forma puntual e íntegra los recursos que corresponden a los Municipios por concepto de participaciones federales, la cual en sí misma lleva inmersa la exigencia a la autoridad estatal de explicitar fundada y motivadamente cómo es que se calcularon los montos respectivos con base en la información pertinente; conviene precisar ahora el **procedimiento a través del cual se cumple con dicha obligación material de entrega.**

Así, la Constitución Federal establece como regla general la concurrencia de la potestad tributaria de las esferas competenciales, federal y estatal, en las que existen fuentes de recaudación o riqueza sustraídas del ámbito de competencias de las entidades en las cuales tiene potestad tributaria única y exclusivamente la

Federación, por ello, para que las entidades participen de dichos recursos deben celebrar Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal de manera voluntaria y respetar las atribuciones tributarias conferidas a la Federación.

Las participaciones federales tienen su razón de ser en que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados pueden establecer contribuciones sobre las mismas fuentes en virtud de una facultad concurrente, por lo que para evitar una doble tributación el legislador federal estableció la celebración de convenios de coordinación fiscal por virtud de los cuales las entidades federativas, a cambio de abstenerse de imponer gravámenes sobre las materias que prevén las leyes federales, podrán beneficiarse de un fondo general de participaciones formado con el 20% de la recaudación federal total que se incrementará con el por ciento que represente en dicho ingreso de la diversa de los gravámenes locales o municipales que las entidades convengan en dejar en suspenso. La característica particular de estos recursos, es que tanto la Federación y los Estados convienen que los ingresos que se obtengan sean entregados a la primera, quien a su vez los redistribuye a los municipios vía gobierno de las entidades federativas, participando así a los Ayuntamientos de dichos recursos federales.

En el caso concreto el Estado de Oaxaca el diecinueve de octubre de mil novecientos setenta y nueve, en términos de la Ley de Coordinación Fiscal, celebró Convenio de Adhesión con la Federación, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de ese año, en donde el gobierno estatal, entre otras cuestiones, se obligó a no crear impuestos locales y municipales que contrariaran al orden federal.

Precisado lo anterior, conviene tener presente lo que establecen los artículos 6 y 7 de la Ley de Coordinación Fiscal:

“Artículo 6o.- Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirselas. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general.

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, quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, a que está obligada conforme al artículo 3 de esta Ley, deberán publicar en el Periódico Oficial de la entidad los mismos datos antes referidos, de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus municipios o Demarcaciones Territoriales. También deberán publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición.”

“Artículo 7o.- El Fondo General de Participaciones se determinará por cada ejercicio fiscal de la Federación, la cual en forma provisional hará un cálculo mensual considerando la recaudación federal participable obtenida en el mes inmediato anterior. En igual forma se procederá con las participaciones a que se refieren los artículos 2o.-A, fracciones I y III, y 3o.-A de esta Ley.

Las Entidades dentro del mismo mes en que se realice el cálculo mencionado en el párrafo que antecede, recibirán las cantidades que les correspondan conforme a esta Ley, en concepto de anticipos a cuenta de participaciones.

Cada cuatro meses la Federación realizará un ajuste de las participaciones, efectuando el cálculo sobre la recaudación obtenida en ese período. Las diferencias resultantes serán liquidadas dentro de los dos meses siguientes.

A más tardar dentro de los 30 días posteriores a que el Ejecutivo Federal presente la Cuenta Pública del año anterior a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión para su revisión, la Federación determinará las participaciones que correspondan a la recaudación obtenida en el ejercicio, aplicará las cantidades que hubiera afectado provisionalmente a los Fondos y formulará de inmediato las liquidaciones que procedan.

Durante los primeros cinco meses de cada ejercicio, las participaciones en el Fondo General de Participaciones a que se refiere la fórmula del artículo 2o., así como las que se establecen en los artículos 2o.-A, fracciones I y III y 3o.-A de esta Ley, se calcularán provisionalmente con los coeficientes del ejercicio inmediato anterior, en tanto se cuente con la información necesaria para calcular los nuevos coeficientes.”

Del primero de los artículos transcritos se advierte, en relación con el tema de esta controversia constitucional, que la Federación, a través de los Estados, entregará a los Municipios los recursos que les corresponden respecto de las participaciones federales. Derivado de lo anterior, los Estados a su vez están obligados a entregar a los Municipios esos recursos dentro de los cinco días siguientes al en que los reciban, con la sanción de que de no hacerlo así, el retraso dará lugar al pago de intereses. De igual forma se establece que las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones.

Así también, por lo que respecta al segundo de los artículos antes mencionados, se aprecia que el procedimiento para el cálculo y la entrega de los recursos respectivos en relación con las participaciones federales es el siguiente:

a) La Federación en forma provisional realiza el cálculo mensual considerando la recaudación federal participable obtenida en el mes inmediato anterior.

b) La Federación dentro del mismo mes en que se realice el cálculo antes mencionado, entregará a los Estados las cantidades que les correspondan, en concepto de anticipos a cuenta de participaciones.

c) Cada cuatro meses la Federación realizará un ajuste de las participaciones, para lo cual efectuará un cálculo sobre la recaudación obtenida en ese período. Las diferencias obtenidas serán liquidadas dentro de los dos meses siguientes.

El procedimiento antes precisado evidencia que las participaciones federales que la Federación otorga a los Estados y Municipios, por regla general, no se calculan con base en la recaudación del mismo mes, sino tomando en cuenta el mes inmediato anterior para efectos de los anticipos a cuenta de participaciones federales; similar situación ocurre para efectos de calcular las diferencias respectivas, pues el ajuste se realizará con base en los cuatro meses previos a que deben entregarse dichas diferencias, esto es, dentro de los dos meses siguientes.

Ahora bien, a efecto de determinar si el artículo 8, fracción II, segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, reformado el veintinueve de diciembre de dos mil ocho, es o no contrario al Pacto Federal, conviene precisar lo que establece en su integridad dicho dispositivo, el cual es del tenor literal siguiente:

“Artículo 8.- Las Participaciones que correspondan a los Municipios, resultantes de los fondos que establece la presente Ley, se calcularán y distribuirán por conducto de la Secretaría con base en las disposiciones que al efecto establezca la Legislatura del Estado.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley de Coordinación, la Secretaría enterará las Participaciones a los Municipios de acuerdo a lo siguiente:

I. En forma mensual dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que se reciban de la Federación, en concepto de anticipos a cuenta de Participaciones.

Con base en los ajustes cuatrimestrales y definitivo que realice la Federación en los plazos y términos previstos en la Ley de Coordinación, la Secretaría efectuará los ajustes a los Municipios; los cuales serán liquidados dentro de los 5 días posteriores a la fecha en que el Estado reciba dichos ajustes.

II. Cuando a petición que le formule el Municipio de que se trate a la Secretaría, mediante acuerdo expreso para estos efectos en acta de cabildo debidamente suscrita de conformidad con la legislación aplicable, la Secretaría podrá enterar a los Municipios dichas participaciones en forma quincenal en partes iguales, los días 15 y último de cada mes, en concepto de anticipos a cuenta de Participaciones.

El monto quincenal que se liquidará a cada municipio en concepto de anticipo a cuenta de Participaciones se calculará tomando como base el 90% de los Montos estimados en el Decreto y se distribuirá de acuerdo con los factores de distribución señalados en el propio Decreto.

Los Municipios que soliciten el pago de sus Participaciones en forma quincenal bajo los términos antes señalados, deberán autorizar a la Secretaría en el mismo acuerdo de cabildo, que ésta efectúe en forma cuatrimestral el cálculo de las diferencias entre las cantidades pagadas en concepto de anticipos a cuenta de Participaciones y las Participaciones determinadas provisionalmente por la Federación en los términos de la Ley de Coordinación. Las diferencias calculadas bajo este mecanismo, serán liquidadas dentro de los dos meses siguientes al cuatrimestre que corresponda.

La participación que corresponde a los Municipios, resultantes (sic) del fondo establecido en el artículo 7A de la presenté Ley; se enterará conjuntamente con el pago de participaciones más cercano a la fecha en el que el Estado reciba de la Federación el citado fondo. Por lo que corresponde al fondo establecido en el artículo 7B, éste se enterará en el mes siguiente al cual se realice la recaudación del Impuesto.

El retraso en la entrega ocasionará el pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para la liquidación a plazos de las contribuciones federales.”

De la anterior transcripción se advierte que la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Oaxaca es la encargada de calcular y distribuir los recursos a los Municipios por concepto de participaciones federales, ello con base en las disposiciones que al efecto emita la legislatura local, lo que podrá acontecer de dos formas, a saber, las siguientes:

1. Las participaciones federales se entregarán a los Municipios en forma mensual, dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que se reciban de la Federación, en concepto de anticipo.

Así también, una vez que la Federación haga los ajustes cuatrimestrales y el definitivo, en términos de la Ley de Coordinación Fiscal, la Secretaría de Finanzas antes referida efectuará los ajustes relativos y entregará a los Municipios los recursos respectivos, dentro del plazo de cinco días posteriores a la fecha en que el Estado reciba dichos ajustes.

Este sistema es igual al establecido en la Ley de Coordinación Fiscal (artículo 6).

2. Los Municipios, previo acuerdo de cabildo, podrán optar por la modalidad de que el Estado les entregue los recursos relativos a las participaciones federales en forma quincenal, los días quince y último de cada mes.

A los Municipios que opten por este sistema, se les entregará la cantidad que corresponda tomando como base el 90% de los montos estimados en el Decreto que establece las Bases, Factores de Distribución, Montos Estimados y Plazos para el Pago de las Participaciones Fiscales Federales a los Municipios del Estado de Oaxaca, y se repartirá de acuerdo con los factores de distribución que ahí se señalan. Así también, dichos Municipios, previo acuerdo de cabildo, autorizarán a la Secretaría de Finanzas antes referida para que realice los ajustes cuatrimestrales, con base en lo establecido por la Federación, mismo que se liquidará en los dos meses siguientes.

Finalmente, el artículo impugnado establece, para cualquiera de las dos opciones de entero de los recursos correspondientes por concepto de participaciones federales, el pago de intereses por parte del Estado en caso de que los recursos no sean entregados en los plazos ya indicados.

Ahora bien, de lo hasta aquí expuesto se advierte que el legislador local estableció una alternativa para el pago de los recursos que por concepto de participaciones federales les corresponde a los Municipios, misma que es opcional para éstos, es decir, pueden decidir si desean que los recursos se los entreguen en forma mensual o en forma quincenal; por ello, a efecto de desentrañar la finalidad de la opción quincenal, conviene transcribir la exposición de motivos de veintiocho de noviembre de dos mil ocho, enviada por el Ejecutivo Local al Congreso del Estado, en la cual se especificó lo siguiente:

“(…) Se plantea la reforma al artículo 8 de esta misma ley, en la fracción II, en sus párrafos segundo y tercero, la derogación de su cuarto párrafo y la adición de un quinto párrafo, que se refieren al concepto de anticipo a cuenta de participaciones

quincenal que se paga a cada municipio, cuyo monto en 2008, es igual al monto quincenal entregado en el 2007; proponiéndose que dicho anticipo se calcule tomando como base el 90% de los montos estimados en el Decreto que establece las Bases, Factores de Distribución, Montos Estimados y Plazos para el Pago de Participaciones Fiscales Federales a los Municipios del Estado de Oaxaca, el que será mayor en 364 millones de pesos en relación con el entregado en 2008, y con ello incrementar el monto quincenal que se entregaría a los municipios en 20 millones de pesos en promedio; medida (sic) que permitirá que los municipios cuenten con mayor disponibilidad de recursos y puedan enfrentar de mejor manera sus compromisos de gasto; contrariamente para el Estado, el cual observaría una disminución en su flujo de efectivo (...).”

Por su parte, en el dictamen emitido por la Comisión Permanente de Hacienda del Congreso del Estado de Oaxaca, se estableció lo siguiente:

“(...) En relación con la reforma al artículo 8 en la fracción II, en sus párrafos segundo y tercero, la derogación de su cuarto párrafo y la adición de un quinto párrafo, que como se prevé en la iniciativa, que se refiere al concepto de anticipo a cuenta de participaciones quincenal que se paga a cada municipio, cuyo monto en 2008, es igual al monto quincenal entregado en 2007; proponiéndose que dicho anticipo se calcule tomando como base el 90% de los montos estimados en el Decreto que establece Bases, Factores de Distribución, Montos Estimados y Plazos para el Pago de Participaciones Fiscales a los Municipios del Estado de Oaxaca, el que será mayor en 364 millones de pesos en relación con el entregado en 2008, y con ello incrementar el monto quincenal que se entregaría a los municipios en 20 millones de pesos en promedio; medida que permitirá que los municipios cuenten con mayor disponibilidad de recursos y puedan enfrentar de mejor manera sus compromisos de gasto, contrariamente para el Estado, el cual observaría una disminución en su flujo de efectivo. Como se desprende de la redacción del contenido del artículo 8, fracción II, en sus párrafo segundo y tercero, lo que se requiere, es que los municipios cuenten con mayores recursos para la realización de sus acciones de gobierno, por eso es que la norma prevé que los municipios pueden solicitar el pago de sus participaciones cada quince días previo acuerdo del cabildo, y que también éstos se pueden pagar en concepto de anticipo a cuenta de participaciones de un cuatrimestre hasta la base de 90% de lo que se le asigne, del Decreto que establece los montos, y que para este movimiento deberá de autorizarse a la Secretaría de Finanzas para que ésta efectúe en forma cuatrimestral el cálculo de las diferencias entre las cantidades pagadas en concepto de anticipo a cuenta de participaciones y las participaciones determinadas provisionalmente por la Federación en los términos de la Ley de Coordinación. Quedando claro que se excluye la palabra ‘determinará’ por la de ‘calculará.’”

De lo antes transcrito se advierte que el sistema opcional para que los Municipios puedan acceder a recursos en forma quincenal a cuenta de participaciones federales, es un beneficio para que estos cuenten con liquidez en forma rápida y así puedan cumplir con los planes de gobierno, es decir, los compromisos económicos que hayan adquirido en el desarrollo de la función. Además, el anticipo quincenal que se entrega a los Municipios que así lo soliciten es a cuenta del erario del Gobierno del Estado, es decir, éste disminuye su flujo de efectivo para que aquéllos puedan tener mayor liquidez.

Una vez destacada la finalidad perseguida por el legislador local al instaurar el mecanismo opcional analizado, debe señalarse también que en términos del párrafo tercero de la fracción II del artículo 8 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Oaxaca, los Municipios que soliciten el pago de sus participaciones en forma quincenal, previo acuerdo de cabildo, recibirán de la Secretaría de Finanzas, dentro de los dos meses siguientes al cuatrimestre en el que se realice el cálculo de las diferencias entre las cantidades pagadas en concepto de anticipos, las diferencias calculadas bajo este mecanismo, entregándose así la totalidad de las participaciones que les corresponden.

A fin de demostrar que bajo ese mecanismo opcional los Municipios recibirán el 100% de las participaciones federales respectivas, se estima necesario transcribir la parte conducente de dicho precepto, que establece:

“Artículo 8.- Las Participaciones que correspondan a los Municipios, resultantes de los fondos que establece la presente Ley, se calcularán y distribuirán por conducto de la Secretaría con base en las disposiciones que al efecto establezca la Legislatura del Estado.

(...).

II. (...).

(párrafo tercero) Los Municipios que soliciten el pago de sus Participaciones en forma quincenal bajo los términos antes señalados, deberán autorizar a la Secretaría en el mismo acuerdo de cabildo, que ésta efectúe en forma cuatrimestral el cálculo de las diferencias entre las cantidades pagadas en concepto de anticipos a cuenta de Participaciones y las Participaciones determinadas provisionalmente por la Federación en los términos de la Ley de Coordinación. Las diferencias calculadas bajo este mecanismo, serán liquidadas dentro de los dos meses siguientes al cuatrimestre que corresponda.

(...)."

Así las cosas, se pone de manifiesto que el artículo 8, fracción II, segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Oaxaca no establece en modo alguno un mecanismo que implique una retención, pues los recursos entregados quincenalmente al Municipio por concepto de participaciones federales, calculados tomando como base el 90% de los montos estimados en el Decreto respectivo, constituyen un anticipo a cuenta de éstas, en donde la cantidad restante será liquidada dentro de los dos meses siguientes al cuatrimestre que corresponda con motivo del ajuste efectuado para ese periodo, a fin de completar el 100% de los ingresos a que tiene derecho.

De este modo, si dicha opción aun cuando pudiera involucrar una entrega parcial (90%) de los recursos ministrados por la Federación, en comparación con el mecanismo mensual que permitiría una entrega total (100%), a cambio, permite dotar en forma más ágil y rápida de recursos a los Municipios en periodos quincenales en vez de esperar a las entregas mensuales, para que puedan atender sus requerimientos de gasto y los de su población, lo cual de ninguna forma significa que se les esté reteniendo cantidad alguna –aunque, en efecto, el diferencial pendiente de entrega quedaría temporalmente en manos del Estado– pues, como ya quedó precisado con antelación, el faltante se les entregará con posterioridad, esto es, una vez que se hayan realizado los ajustes cuatrimestrales, de manera que en última instancia las participaciones federales serán entregadas a los Municipios de manera completa.

En relación con este último aspecto, es importante señalar que los ajustes cuatrimestrales pueden arrojar resultados a la alza o a la baja (es decir, si la recaudación calculada es mayor o menor a la esperada) y, debido a esa fluctuación, puede suceder que el diferencial (10%) que, en principio, sería considerado como pendiente de entrega al Municipio por concepto de anticipo a cuenta de participaciones federales, en última instancia se diluya o se incremente, según corresponda; así, en caso de registrarse un ajuste a la baja, ello daría como resultado que ya no haya montos pendientes de entrega a los Municipios, o incluso, revelaría que los anticipos quincenales fueron ministrados en exceso (lo que implicaría una afectación temporal –adicional– en el flujo de efectivo del Estado); por el contrario, al darse un ajuste a la alza, el monto que originalmente era considerado como faltante (10%), se ubicaría en una cantidad mayor, la cual deberá ser entregada dentro de los dos meses siguientes a la realización del ajuste cuatrimestral.

Pero, cualquiera que sea el escenario (a la alza o a la baja) que se presente en el marco del mecanismo opcional de entrega de participaciones federales a los Municipios (en forma quincenal), se permite que en última instancia éstos reciban sus recursos de manera íntegra sin retención alguna.

Resulta aplicable al caso concreto la tesis de jurisprudencia P./J. 54/2002 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que aparece publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVII, enero de dos mil tres, página mil cuatrocientos cuarenta y siete, misma que es del tenor literal siguiente:

“PARTICIPACIONES FEDERALES. LAS CANTIDADES RECIBIDAS POR LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS NO SON FIJAS SINO VARIABLES Y ATIENDEN AL PORCENTAJE DE LA RECAUDACION QUE EFECTIVAMENTE CAPTE LA FEDERACION EN EL PERIODO RELATIVO; Y, POR ELLO, TANTO LA FEDERACION COMO LOS ESTADOS CUENTAN CON LA FACULTAD DE ORDENAR LAS COMPENSACIONES CORRESPONDIENTES. Los artículos 2o., 7o. y 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, establecen que el Fondo General de Participación Federal se constituye con el veinte por ciento de la recaudación obtenida por la Federación en un ejercicio fiscal; dicho fondo se determina por ejercicio fiscal, haciendo un cálculo mensual considerando la recaudación federal obtenida en el mes inmediato anterior y las entidades reciben cada mes, como anticipo a cuenta de participaciones las cantidades correspondientes; cada cuatro meses la Federación debe realizar un ajuste de las participaciones, atendiendo a la recaudación obtenida en dicho lapso y

en caso de existir diferencias las liquidará dentro de los dos meses siguientes; y, excepción hecha de las compensaciones que se requieran efectuar en las entidades, como consecuencia de ajuste de participaciones federales que correspondan, estas últimas son inembargables y no pueden afectarse, ni están sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o Municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo tanto, los recursos que reciben los Estados y Municipios, con motivo de participaciones federales, no son cantidades fijas sino variables y atienden al porcentaje de la recaudación que efectivamente capte la Federación en el periodo correspondiente, por lo que las cantidades mensuales que se entregan a los Estados, sólo son provisionales ya que atienden a un cálculo de lo que se presume será materia de recaudación; por ese motivo, la Federación, cada cuatro meses, debe realizar ajustes respecto de las participaciones pagadas provisionalmente llevando a cabo las compensaciones correspondientes; ahora bien, dado que las cantidades entregadas a los Municipios con motivo de participaciones federales son cantidades variables, las leyes de coordinación fiscal estatales, también cuentan con una disposición similar para llevar a cabo las compensaciones correspondientes, como es el caso del artículo 8o. de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Oaxaca, que autoriza al Ejecutivo Local, a través de su Secretaría de Finanzas, a efectuar el cálculo de las diferencias recibidas participables a Municipios y las participaciones pagadas provisionalmente, teniendo la facultad, además, de determinar los ajustes de participaciones que procedan, por lo que es incuestionable que estos ajustes se realicen de manera positiva o negativa, es decir, si la recaudación calculada es mayor de la esperada, se hará el ajuste correspondiente a fin de que los Municipios reciban las cantidades adicionales que se hubieran recaudado, por el contrario, cuando la recaudación sea menor que la estimada se hará el ajuste correspondiente a fin de descontar las cantidades entregadas de más.”

Por otra parte, debe señalarse que el propio sistema de distribución de participaciones federales para los Municipios del Estado de Oaxaca, particularmente a través del mecanismo opcional de entregas quincenales que se viene analizando, permite cumplir con el requisito formal de fundamentación y motivación que se halla inmerso en el principio de integridad de los recursos económicos municipales derivado del artículo 115 de la Constitución Federal, en la medida en que a través de la normatividad aplicable, impone a la autoridad estatal el cumplimiento de ciertas obligaciones que, a su vez, ponen al alcance de dichos Municipios la información y elementos necesarios que les permite conocer con certeza cómo se determinan los montos específicos que les son entregados por dicho concepto.

En efecto, a través de la regulación contenida en la propia Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Oaxaca, así como en la prevista en la Ley de Coordinación Fiscal, se prevén las disposiciones atinentes a cómo deben realizarse los cálculos correspondientes de las participaciones federales que la Federación transfiere a los Estados y éstos a su vez a los Municipios –sea que se trate de anticipos mensuales o quincenales, como en el caso, calculados conforme a estimados, o de diferencias derivadas de ajustes cuatrimestrales o de cuentas anuales definitivas–; y, en particular, se establece en dicha normatividad el mecanismo a través del cual se dan a conocer a los Municipios los pormenores de cómo es que se determinan los montos que les son entregados.

Tales extremos se derivan específicamente de lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Oaxaca, que señala:

“ARTICULO 11.- Las bases, factores de distribución, montos estimados y plazos de las participaciones municipales para el ejercicio que se trate, quedarán establecidas mediante Decreto que emita anualmente el Estado, el que se publicará en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

Tratándose de los montos de las participaciones a que se refiere este artículo, el Estado deberá publicarlos mediante Decreto en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en términos del artículo 6o., cuarto párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal, publique en el Diario Oficial de la Federación, las participaciones estimadas que le correspondan al Estado y de las que éste debe participar a los municipios que lo conforman.

El Estado, a través de la Secretaría independientemente de la publicación a que se refiere el párrafo anterior, proporcionará a cada uno de los Municipios por escrito, el monto anual estimado de sus Participaciones.

El Gobierno del Estado publicará en el Periódico Oficial trimestralmente el importe de las participaciones entregadas, y el monto definitivo que le haya correspondido a los Municipios en el ejercicio de que se trate, dentro de los tres primeros meses del ejercicio inmediato posterior.

Del precepto transcrito, se desprende que el Estado de Oaxaca se encuentra obligado a lo siguiente:

- a) Establecer **anualmente** mediante decreto **publicado** en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, las bases, factores de distribución, montos estimados y plazos de las participaciones municipales para el ejercicio de que se trate;
- b) **Publicar** mediante decreto inserto en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, los montos de las participaciones estimadas, quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dé a conocer en el Diario Oficial de la Federación, las participaciones estimadas para cada ejercicio que le correspondan al Estado de Oaxaca y de las que éste deba participar a sus Municipios (aspecto regulado también en el artículo 6, párrafo cuarto, de la Ley de Coordinación Fiscal);
- c) Independientemente de la publicación anterior, por conducto de la Secretaría de Finanzas, **proporcionar por escrito** a cada uno de los Municipios el monto anual estimado de sus participaciones;
- d) **Publicar trimestralmente** en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el importe de las participaciones entregadas (aspecto regulado también en el artículo 6, párrafo cuarto, de la Ley de Coordinación Fiscal); y
- e) **Publicar dentro de los tres primeros meses del ejercicio inmediato posterior, el monto definitivo** que le haya correspondido a los Municipios en el ejercicio de que se trate.

Como se puede observar, el procedimiento para la distribución de las participaciones federales, es un sistema complejo en la medida en que involucra una serie de disposiciones de orden federal y estatal complementarias que dotan de seguridad jurídica a los Municipios sobre los montos que les corresponderá recibir por ese concepto, en la medida en que se pone a su disposición la información necesaria.

Así, con motivo del mecanismo implementado tanto a nivel Federal como Estatal, los Municipios, a partir de las publicaciones que realice el Estado: de las bases, factores de distribución, montos estimados y plazos de las participaciones municipales para el ejercicio de que se trate; de los montos de las participaciones estimadas para cada ejercicio que correspondan tanto al Estado como a sus Municipios a partir de la información que por su parte publique la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (los cuales, además, deben ser proporcionados por escrito a través de la Secretaría de Finanzas del Estado); del importe de las participaciones entregadas (lo cual debe realizarse cada trimestre); así como el monto definitivo que haya correspondido a los Municipios en el ejercicio; tendrán la información suficiente a partir de la cual podrán verificar que las cantidades que les son entregadas, son las que realmente les corresponde recibir en un momento determinado.

Como se ve, a partir de la regulación señalada se establece el mecanismo que impone a la autoridad estatal la obligación de realizar diversas publicaciones y comunicados escritos, a través de los cuales debe colmarse el requisito formal de fundamentación y motivación que debe revestir la entrega de participaciones federales a los Municipios del Estado de Oaxaca para generar en ellos la certeza jurídica de que, a partir de la información respectiva, tendrán conocimiento cierto de los datos necesarios que les permitan corroborar si los montos que en concreto les fueron transferidos son correctos o no.

Ahora, el hecho de que los montos entregados por concepto de anticipos sean provisionales y estén sujetos a los ajustes respectivos, y no sea sino hasta el final del ejercicio cuando se conozca a ciencia cierta el monto definitivo de las participaciones federales que le corresponderá a los Municipios del Estado de Oaxaca, no implica que se les deje en estado de incertidumbre o inseguridad jurídica pues, aún en ese supuesto, conocen el procedimiento a seguir y tienen a su alcance la información necesaria para determinar el importe de esos anticipos (en concreto, los quincenales derivados de la opción analizada), o bien, de los ajustes cuatrimestrales y definitivos que se hagan.

Además, si bien a través del mecanismo contenido específicamente en el artículo 11 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Oaxaca, se cumple con la exigencia formal de referencia, ello no implica de suyo que los Municipios se encuentren imposibilitados para impugnar ante las instancias correspondientes las inconsistencias o irregularidades que adviertan en la determinación de los montos concretos que les sean entregados, pues en todo caso queda expedito su derecho para promover los medios de defensa que se encuentren a su alcance a fin de dilucidar si las cantidades respectivas fueron calculadas correctamente conforme a la información publicada y comunicada por escrito.

Por lo anteriormente expuesto, se concluye que la reforma al artículo 8, fracción II, segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veintinueve de diciembre de dos mil ocho, **no transgrede el principio de integridad de los recursos económicos municipales** (del que a su vez se desprende la exigencia formal de fundamentación y motivación de los pagos específicos que se realicen) previsto en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la medida que dicho precepto establece un sistema de entrega de recursos a los Municipios por concepto de participaciones federales en forma mensual, los que serán entregados dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que la Federación los entregue al Estado, sistema que es idéntico al señalado en la Ley de Coordinación Fiscal; así también, el hecho de que prevea como opción para los Municipios que se les entregue en forma quincenal ciertos recursos a cuenta de las participaciones federales no se infringe el citado artículo constitucional, pues dicho sistema es opcional para aquéllos, es decir, pueden decidir que los recursos se les entregue en forma mensual o quincenal; y, si optan por esta última modalidad, tendrán el beneficio de que el Estado, antes de que la Federación le entregue los recursos respectivos, les otorgue ciertos anticipos a cuenta de las participaciones federales, a efecto de que puedan tener mayor liquidez para enfrentar los compromisos económicos que hayan adquirido, contando en todo caso con la información pertinente que les permita conocer con certeza si las cantidades entregadas son las que realmente les corresponden.

En consecuencia, al haber resultado infundados los conceptos de invalidez hechos valer por el municipio actor, **se reconoce validez al artículo 8o., fracción II, segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, reformado mediante Decreto número 748, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca el veintinueve de diciembre de dos mil ocho.**

II. Respecto del acto de aplicación.

En otro concepto de invalidez se argumenta, esencialmente, que el primer acto de aplicación del “quinto párrafo” (lo correcto es el segundo párrafo) de la fracción II del artículo 8 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca afectó la hacienda del Municipio actor, en virtud de que por la primera ministración, correspondiente del primero al quince de enero de dos mil nueve, por concepto de anticipo a cuenta de participaciones se le pagó únicamente la cantidad de \$318,360.00, no obstante de que se le deben pagar en forma íntegra las participaciones federales, pues así lo dispone el artículo 115 constitucional, esto es, en éste se garantiza el pago de tales participaciones en forma puntual e íntegra, por ello el acto de aplicación de aquel precepto, resulta inconstitucional.

Para analizar el anterior motivo de impugnación, cabe recordar que de acuerdo con lo previamente señalado, el artículo 8, fracción II, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, reformado mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintinueve de diciembre de dos mil ocho, prevé una opción para que los Municipios puedan acceder a los anticipos a cuenta de participaciones federales en forma quincenal, pero esto se hará cuando acepten esa opción de manera expresa, mediante acuerdo de cabildo suscrito legalmente.

En ese sentido, de autos se desprende que:

1. El cabildo del Municipio de Cosolapa, Estado de Oaxaca, celebró una sesión el día siete de enero de dos mil nueve, en la cual acordó lo siguiente (fojas 208 a 210):

“PRIMERO. Se autoriza al Municipio para que durante el ejercicio fiscal 2009, comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de 2009, se sujete al mecanismo de pago de las participaciones federales en forma quincenal en partes iguales, los días 15 y último de cada mes, en concepto de anticipos a cuenta de participaciones, de conformidad con el artículo 8, fracción II, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, vigente.

SEGUNDO. Se autoriza a la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Oaxaca, para que sin necesidad de previo aviso, efectúe en forma cuatrimestral el cálculo de las diferencias entre las cantidades pagadas en concepto de anticipos a cuenta de participaciones y las participaciones determinadas provisionalmente por la Federación en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal. Asimismo se autoriza a la citada dependencia, para que las diferencias calculadas

bajo este mecanismo, sean liquidadas dentro de los dos meses siguientes al cuatrimestre que corresponda a la determinación provisional efectuada por la Federación. En el entendido, que adicionalmente y con base en los ajustes cuatrimestrales y definitivos que realice la Federación en los plazos y términos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal, la Secretaría de Finanzas efectuará los ajustes correspondientes, los cuales serán liquidados dentro de los 5 días a la fecha en que el Estado reciba dichos ajustes.”

2. El Presidente, Tesorero, Síndico y Regidor de Hacienda, todos del Municipio actor, el quince de enero de dos mil nueve, suscribieron un recibo que es del tenor siguiente:

| | |
|--|----------------------------|
| GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA | FECHA: 15 DE ENERO DE 2009 |
| SECRETARIA DE FINANZAS | FOLIO: 000461 |
| RECIBO DE PAGO DE PARTICIPACIONES A MUNICIPIOS | RECIBO: 000138 |

PRIMERA QUINCENA DEL MES DE ENERO DE 2009

| | |
|--|------------|
| DISTRITO: 25 TUXTEPEC | |
| RECAUDACION: 29 TUXTEPEC | |
| MUNICIPIO: 021 COSOLAPA | |
| FONDO MUNICIPAL DE PARTICIPACIONES ----- | 215,587.80 |
| ¡Error! Marcador no definido. | |
| FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL ----- | 102,772.20 |
| ¡Error! Marcador no definido. | |
| SUMA ----- | 318,360.00 |
| ¡Error! Marcador no definido. | |
| PARTICIPACION NETA ----- | 318,360.00 |
| ¡Error! Marcador no definido. | |

C. GERMAN MEZA RAMIREZ
(FIRMA)
PRESIDENTE MUNICIPAL

C. CARMELO RAMOS GOMEZ
(FIRMA)
TESORERO MUNICIPAL

C. JUAN ROMERO HERNANDEZ
(FIRMA)
SINDICO MUNICIPAL

C. RAYMUNDO RODRIGUEZ ZARATE
(FIRMA)
REGIDOR DE HACIENDA

DEPARTAMENTO DE PARTICIPACIONES MUNICIPALES
(FIRMA)
LIC. FRANCISCO O. MINGUER FLOREAN

Ahora bien, del análisis del recibo preinserto se advierte que al Municipio actor se le aplicó lo dispuesto en el artículo 8, fracción II, párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, pues por la primera quincena del mes de enero de dos mil nueve, se le pagó la cantidad de \$318,360.00, por concepto de “pago de participaciones a Municipios”, pero esta aplicación no es arbitraria, sino que deriva del consentimiento externado por el cabildo de la parte actora en el acta antes referida en la cual se aceptó la opción de pago, de las participaciones contempladas en la fracción II precitada, tan es así, que se autorizó a la Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca, para que sin necesidad de previo aviso, efectúe en forma cuatrimestral el cálculo de las diferencias entre las cantidades pagadas por concepto de anticipos a cuenta de participaciones y las determinadas provisionalmente por la Federación en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, además de que dichas diferencias fueran liquidadas dentro de los dos meses siguientes al cuatrimestre que corresponda a la determinación; esta autorización pone de relieve que el Municipio actor sabía que el pago quincenal por concepto de anticipo a cuenta de participaciones se calcularía tomando como base el 90% de los montos estimados en el Decreto respectivo y estuvo de acuerdo que ese pago se hiciera de esa manera, además de que, conforme al párrafo tercero de la fracción II invocada, los Municipios que soliciten el pago de sus participaciones en los términos precisados deben autorizar a la Secretaría indicada para calcular en forma cuatrimestral las diferencias de mérito, autorización contenida en el segundo punto del acta preinserta.

En esta tesitura, se colige que el acto de aplicación del artículo 8, fracción II, segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, por sí solo, no es inconstitucional, pues no obedeció a la voluntad unilateral del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, sino porque el Municipio actor aceptó la opción de pago en los términos contemplados en dicha fracción, pues como ya se puso de relieve el accionante en el acta preinserta externó su voluntad en forma expresa para que los anticipos a cuenta de participaciones se le pagaran en términos del párrafo segundo indicado.

Por otra parte, en diverso concepto de invalidez, se aduce que en el recibo de pago de participaciones correspondiente a la primera quincena del mes de enero de dos mil nueve la Secretaría de Finanzas, no informó al Municipio actor de cuánto es la retención, por lo cual lo deja en estado de indefensión e incertidumbre, porque no sabe cuánto va cobrar en seis meses en el ajuste cuatrimestral, lo que provoca la invalidez del acto de aplicación del artículo 8, fracción II, párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca.

Es inoperante el argumento de referencia porque, tal como ya se había puesto de manifiesto en el apartado anterior de este considerando, la autoridad estatal cumple con el requisito de fundamentación y motivación que deben revestir los pagos realizados a los Municipios, a través de las publicaciones y comunicación escrita que efectúe en términos del artículo 11 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Oaxaca; con lo anterior, el Estado pone a disposición del Municipio actor la información necesaria para que éste pueda determinar con certeza cuáles serán las cantidades que debe recibir, ya sea en concepto de anticipos quincenales –conforme a la opción que decidió aplicar– o de diferencias derivadas de ajustes cuatrimestrales y definitivos del ejercicio en materia de participaciones federales.

En esa medida, si la fundamentación y motivación de los pagos respectivos se deriva de las publicaciones y comunicación escrita correspondientes y, por ende, con ello se hace del conocimiento del Municipio actor la información necesaria para determinar las cantidades que en concreto le son entregadas en los distintos momentos del ejercicio correspondiente por concepto de participaciones federales y, con ello, se excluye entonces cualquier incertidumbre jurídica en la determinación de las cantidades respectivas; luego, el recibo de pago de referencia a través del cual sólo se acreditó el acto de aplicación del artículo 8, fracción II, párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, no tiene por qué contener esa clase de requisitos y, por ende, no son predicables respecto de este último los vicios que se le atribuyen.

De ahí la inoperancia del argumento, pues el Municipio actor pretende demostrar la inconstitucionalidad de un documento –que tan sólo constituye la ejecución material de la ministración correspondiente a la primera quincena del mes de enero de dos mil nueve– a partir de vicios que en modo alguno le pueden ser atribuibles, lo que hace imposible un análisis en los términos propuestos.

En todo caso, se estima necesario precisar que, tan no existe la supuesta inseguridad o incertidumbre aducida por el Municipio actor, que en el escrito inicial de demanda demuestra conocer a detalle el procedimiento para determinar el monto del anticipo correspondiente; lo cual constituye una confesión de su parte en cuanto a que no existen dudas sobre su implementación, atendiendo al supuesto que de manera voluntaria eligió, esto es, el que se le pagaran en forma quincenal los anticipos a cuenta de participaciones.

Además, si con ello se pone de manifiesto que a partir de la publicación del Decreto por el cual se establecen las bases, factores de distribución, montos estimados y plazos para el pago de participaciones fiscales federales a los Municipios del Estado de Oaxaca en el ejercicio fiscal de dos mil nueve, el Municipio actor conoce el mecanismo para determinar los anticipos quincenales que debe recibir; es perfectamente factible que, a partir de las demás publicaciones y comunicación escrita que debe realizar la autoridad estatal en términos del artículo 11 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, conozca y tenga a su alcance los elementos e información necesarios para verificar con certeza cuáles serán las diferencias que, derivado de los ajustes cuatrimestrales, habrá de recibir dentro de los siguientes dos meses y, en su caso, las que se generen para el ejercicio en definitiva.

En consecuencia, si el Municipio actor a través de sus planteamientos no logró demostrar la inconstitucionalidad del recibo 138 emitido por el Departamento de Participaciones Municipales de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Oaxaca, se impone reconocer su validez.

OCTAVO. Estudio de fondo en relación con el artículo 17, párrafo tercero, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca.

En otro concepto de invalidez, el Municipio actor sostiene que el Decreto 748, publicado el veintinueve de diciembre de dos mil ocho, en específico la reforma el artículo 17, párrafo tercero, de la Ley de Coordinación

Fiscal para el Estado de Oaxaca, viola los artículos 74, fracción IV, 124 y 134, párrafos primero y cuarto (sic), de la Constitución General de la República, toda vez que establece que los Municipios podrán disponer hasta el 1.5% de las aportaciones federales para programas de evaluación y seguimiento en la rendición de cuentas a cargo del órgano técnico del Congreso del Estado de Oaxaca; reforma que vulnera el principio de libre administración pública federal hacendaria.

A efecto de resolver la cuestión planteada, es necesario interpretar y precisar previamente los alcances del artículo 115 constitucional, en cuanto al régimen de libre administración hacendaria que prevé, a fin de estar en posibilidad de determinar si las disposiciones impugnadas contravienen dicha disposición fundamental.

El artículo 115, fracciones II, primer párrafo y IV, de la Constitución Federal, disponen:

“Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

(...).

II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

(...).

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. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados 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.

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

De la disposición constitucional destacan los siguientes contenidos:

- a)** Los Municipios manejarán su patrimonio conforme a la ley y administrarán libremente su hacienda.
- b)** La forma en que se integra la citada hacienda municipal.

c) Los casos en que las leyes federales no pueden establecer contribuciones sobre los conceptos que corresponden a los municipios; y la prohibición para que en las leyes locales no se establezcan exenciones o subsidios respecto de las mismas contribuciones.

d) La facultad de las legislaturas estatales para aprobar las leyes de ingresos de los ayuntamientos y para revisar sus cuentas públicas, y la facultad de los ayuntamientos para aprobar sus presupuestos de egresos.

Para interpretar la disposición constitucional en lo que interesa para el caso concreto, es necesario precisar lo que es la hacienda municipal, lo que debe entenderse por "régimen de libre administración hacendaria" y si toda la hacienda municipal o sólo parte de ésta se encuentra sujeta a dicho régimen.

La hacienda municipal está comprendida dentro de lo que es la **hacienda pública**, la que se ha definido de la siguiente manera:

a) Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, Décima Edición, México 1997. **"HACIENDA PÚBLICA. I. La hacienda pública es el conjunto de ingresos, propiedades y gastos de los entes públicos y constituye un factor de gran importancia en el volumen de la renta nacional y su distribución entre los grupos sociales..."**.

b) Diccionario de Derecho Fiscal. Hugo Carrasco Iriarte. Editorial Oxford. Primera Edición, México 1998. **"HACIENDA PÚBLICA. Es el conjunto de bienes que una entidad pública (Federación, Distrito Federal, Estados, Municipios) posee en un momento dado para la realización de sus atribuciones, así como de las deudas a su cargo."**

c) Diccionario Jurídico Harla. Derecho Constitucional. Elisur Arteaga Nava. Editorial Harla. México 1995. **"HACIENDA MUNICIPAL. Se integra por cuatro rubros principales: las contribuciones, las participaciones federales, los ingresos provenientes de los servicios que tienen a su cargo los municipios y rendimiento de los bienes que les pertenecen; existen otros rubros que pudieran calificarse de menores, como son los ingresos que pueden tener por concepto de donativos y herencias..."**.

De acuerdo con las anteriores definiciones puede decirse, en principio, que en términos generales, la **hacienda municipal** se integra por los ingresos, activos y pasivos de los municipios.

Precisado lo anterior, debe señalarse ahora lo que es la libre administración hacendaria.

La **libre administración hacendaria** debe entenderse como un régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución y que ha sido motivo de múltiples reformas constitucionales, a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, de tal manera que, en atención a sus necesidades propias y ser éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

Por otro lado, en atención a las dos cuestiones antes mencionadas, hacienda municipal y libre administración hacendaria, es necesario precisar si la totalidad de la primera o sólo una parte de ella entra dentro de dicho régimen de libre administración hacendaria.

El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, anteriormente transcrito, establece cómo se integra la hacienda municipal, señalando al efecto que 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; **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; y, **c)** Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

De lo anterior se sigue que, de la totalidad de los conceptos que pueden integrar la hacienda municipal, sólo a los que se refiere la disposición constitucional son los que estarán sujetos al régimen de libre administración hacendaria.

En estas condiciones, los conceptos que prevé la disposición constitucional como aquellos que conforman la hacienda municipal están señalados de manera limitativa, en cuanto que no considera otros elementos que,

por su naturaleza, constituyen también parte de la hacienda municipal, tal es el caso de las deudas de los municipios y los ingresos que por diferentes conceptos también pueden llegar a las arcas municipales como pueden ser, por ejemplo, las donaciones, las aportaciones federales u otros; sin embargo, esto es para delimitar los rubros respecto de los cuales el municipio tiene libertad de administración, excluyendo aquellos que, por diversas razones, no pueden ser ejercidos libremente.

Atento a todo lo anterior e interpretando armónica, sistemática y teleológicamente la disposición constitucional de referencia, debe concluirse que la misma no tiende a establecer la forma en que puede integrarse la totalidad de la hacienda municipal, sino la de precisar en lo particular aquellos conceptos de ésta que quedan sujetos al régimen de libre administración hacendaria, toda vez que, por una parte, como quedó expuesto con anterioridad, la hacienda municipal comprende un universo de elementos que no se incluyen en su totalidad en la disposición constitucional y que evidentemente forman parte de la hacienda municipal desde el momento en que entran y afectan su esfera económica como ingresos, activos o como pasivos; y, en segundo lugar, destaca que la disposición fundamental lo que instituye, más que la forma en que se integra la hacienda municipal, son los conceptos de ésta que se ubican dentro del régimen de libre administración hacendaria, es decir, la norma tutela dicho régimen y los elementos de la hacienda municipal que quedan sujetos bajo el mismo, y no que establezca limitativamente los conceptos que constituyen todo su universo.

Sirven de apoyo a todo lo anterior, las tesis jurisprudenciales números P./J. 5/2000 y P./J. 6/2000, del Tribunal Pleno, consultables en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, respectivamente, del Tomo XI, febrero de dos mil, Novena Epoca, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que disponen:

“HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACION HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTICULO 115, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL). En términos generales puede considerarse que la hacienda municipal se integra por los ingresos, activos y pasivos de los Municipios; por su parte, la libre administración hacendaria debe entenderse como el régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.”

“HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL REGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACION HACENDARIA (ARTICULO 115, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL). El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, establece que la hacienda municipal 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; 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; y, c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. De una interpretación armónica, sistemática y teleológica de la disposición constitucional, se concluye que la misma no tiende a establecer la forma en que puede integrarse la totalidad de la hacienda municipal, sino a precisar en lo particular aquellos conceptos de la misma que quedan sujetos al régimen de libre administración hacendaria, toda vez que, por una parte, la hacienda municipal comprende un universo de elementos que no se incluyen en su totalidad en la disposición constitucional y que también forman parte de la hacienda municipal y, por otra, la disposición fundamental lo que instituye, más que la forma en que se integra la hacienda municipal, son los conceptos de ésta que quedan comprendidos en el aludido régimen de libre administración hacendaria.”

Precisados los alcances del artículo 115 constitucional, concretamente respecto de su fracción IV con relación a la libre administración hacendaria, se pasa al análisis de las **aportaciones federales**, por ser ésta la materia del concepto de invalidez que se analiza en este considerando.

Estos recursos provienen de la partida federal autorizada para los poderes, dependencias y entidades de la Federación, es decir, se trata de recursos federales, los cuales se destinan para los Estados y Municipios.

Esta partida se crea para coadyuvar al fortalecimiento de los Estados y Municipios en apoyo de actividades específicas.

Este apoyo de la Federación, a los Estados y Municipios es independiente a los recursos que éstos reciben vía participaciones federales, dado que estas últimas tienen por objeto el evitar una doble tributación sobre la misma fuente, por tanto, los ingresos que se obtengan se entregarán a la Federación quien a su vez los redistribuye, participando así de dichos recursos.

Por lo anterior, las autoridades federales mediante Convenios de Desarrollo Social celebrados con los ejecutivos locales, determinan el monto, forma y tiempo en que deberán ser ejercidos estos recursos (aportaciones federales), y en caso de incumplimiento pueden suspender las ministraciones respectivas e inclusive solicitar la devolución de los citados recursos.

La distribución de estos recursos se regulaba en el ramo 0026 del Presupuesto de Egresos y a partir de mil novecientos noventa y ocho en el ramo 0033 de dicho presupuesto y en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

En efecto, hasta 1998, la Federación entregaba recursos federales a los Municipios, considerados en el ramo 00026, para la superación de la pobreza, a través de convenios que la Federación celebraba con los Estados. A diferencia de las participaciones (comprendidas en el ramo 00028), estos recursos no se prevén para evitar la doble tributación sobre la misma fuente ante facultades concurrentes de la Federación y los Estados para gravar ciertas materias, sino que, las aportaciones, son recursos originarios de la Federación que ésta envía para materias específicas de interés común con los Estados y Municipios.

En la Ley de Coordinación Fiscal hasta antes de su reforma para mil novecientos noventa y ocho no se establecía un capítulo expreso para regular el ramo 00026 o las aportaciones federales, sino que es hasta el uno de enero de mil novecientos noventa y ocho en que se institucionalizan estos recursos al adicionarse el Capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal, aunque dentro del ramo 00033 anteriormente sólo se preveía en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en los convenios que al efecto celebraban las entidades con la Federación y, como consecuencia de dicho Presupuesto y convenios, los Estados, como en el caso concreto sucede, legislan en su régimen interior para la aplicación de dichos recursos acorde a lo convenido.

Al respecto, el artículo 25, párrafo primero, de la Ley de Coordinación Fiscal vigente, establece:

“Artículo 25.- Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes: (...).”

De tal disposición se aprecia el reconocimiento expreso de la existencia de las aportaciones federales que se venían dando con anterioridad a la Ley de Coordinación Fiscal de mil novecientos noventa y ocho, que ahora se institucionalizan y se regulan expresamente en esta Ley, lo que se corrobora también de la exposición de motivos de la misma, que al efecto dispone:

“La iniciativa de reformas y adiciones que someto a la consideración de esa Soberanía, tiene por objeto principal coadyuvar al fortalecimiento de las haciendas locales e inclusive municipales en dos ámbitos: el presupuestario a través de la institucionalización de la provisión de recursos federales en apoyo a actividades específicas; y en el tributario mediante la asignación a los municipios del 50% de la recaudación que se obtenga a partir del 1o. de enero de 1998, respecto de las personas ahora ubicadas en la economía informal, que se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes.

Con esta primera parte de la Iniciativa, se propone a esa Soberanía institucionalizar el apoyo que la Federación ofrece como complemento a los recursos que a las entidades federativas y a los municipios les corresponden como participación en la recaudación federal.

Así pues, en adición y con independencia al referido concepto de recaudación federal participable, se propone dar permanencia a los recursos que la Federación aporta para el mejor desarrollo de las actividades que se han descentralizado a las entidades en los últimos años. Con tal motivo, propongo la adición a la Ley de Coordinación Fiscal de un nuevo capítulo el V, que se denomine 'De los Fondos de Aportaciones Federales' destinados específicamente a coadyuvar a las siguientes actividades de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios: (...).

La Iniciativa que someto a la consideración de esa Soberanía, introduce al régimen jurídico de aportaciones federales, las erogaciones destinadas al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, que han venido siendo reguladas por el Presupuesto de Egresos de la Federación, como parte de los recursos del Ramo 26, Superación de la Pobreza (...).

Cabe señalar que estas aportaciones son independientes y adicionales a las participaciones de los estados y municipios en la recaudación federal participable, ya que constituyen recursos federales diferentes (...)."

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia número P./J. 8/2000, del Tribunal Pleno, consultable en la página quinientos nueve, Tomo XI, febrero de dos mil, Novena Epoca, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice:

"APORTACIONES FEDERALES. CARACTERISTICAS. Estos fondos son de naturaleza federal y corresponden a una partida que la Federación destina para coadyuvar al fortalecimiento de los Estados y Municipios en apoyo de actividades específicas; se prevén en el Presupuesto de Egresos de la Federación, regulándose en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, resultando independientes de los que se destinan a los Estados y Municipios por concepto de participaciones federales."

Precisadas las características esenciales de las aportaciones federales, se pasa a un examen más detallado para determinar si éstas se ubican dentro del régimen de libre administración hacendaria municipal.

Los artículos 25 y 73, fracciones XXV, XXIX-D, XXIX-E y XXX, de la Constitución Federal, disponen:

"Artículo 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

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

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución”.

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

(...).

XXV.- Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República;

(...).

XXIX-D.- Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

XXIX-E.- Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.”

De los citados preceptos, se advierte que corresponde a la Federación, en el ámbito de sus respectivos poderes, la Coordinación del Desarrollo Nacional y legislar en materias que tengan como fin distribuir convenientemente entre la Federación, Entidades Federativas y Municipios, los servicios educativos, públicos y económicos socialmente necesarios con el fin de hacer una distribución más justa de la riqueza.

Estos preceptos constitucionales, son la base del destino que la Cámara de Diputados Federal determinó para los recursos federales del ramo 0033 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, y que anualmente se determinan en el Presupuesto de Egresos de la Federación, de donde se infiere que toda vez que se refiere a recursos federales, cuya ejecución corresponde a las autoridades federales, debe estimarse que los citados recursos, aunque ingresan a la hacienda municipal, no están comprendidos dentro del régimen de libre administración hacendaria.

Sirve de apoyo a todo lo expuesto, la tesis de jurisprudencia número P./J. 9/2000, del Tribunal Pleno, publicada en la página quinientos catorce, Tomo XI, febrero de dos mil, Novena Epoca, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que establece:

“HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUELLA, PERO SOLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL REGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACION HACENDARIA. Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales.”

De acuerdo con la tesis jurisprudencial transcrita, las aportaciones federales no se encuentran sujetas a la libre administración hacendaria municipal, por tratarse de recursos federales y, consecuentemente, son regulados por disposiciones de carácter federal.

En efecto, como quedó expuesto anteriormente, son recursos de naturaleza federal que destinan y supervisan las autoridades federales, que se rigen por disposiciones de carácter federal, que se entregan a los Estados previo convenio con la Federación y en el que no participan los Municipios que, aunque finalmente llegan a ingresar a la hacienda municipal, no forman parte de su régimen de libre administración hacendaria, y que los Municipios únicamente ejecutan la aplicación de dichos recursos en los rubros previamente determinados por las disposiciones federales; sin embargo, en estos casos, los Municipios tienen especial interés en que los recursos correspondientes se reciban oportuna y eficazmente en términos de las disposiciones legales respectivas, a fin de satisfacer los fines para los cuales se destinan, por lo que, si en el caso se aduce que la ley impugnada se aparta de lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal que establece los lineamientos generales al efecto en contravención a la Constitución Federal, es evidente que debe reconocerse que los Municipios están legitimados en la causa para acudir en esta vía a plantear la inconstitucionalidad de aquélla si se considera que contraviene a la Constitución Federal.

Precisado lo anterior y bajo ese contexto, se procede al análisis de la constitucionalidad de la norma general impugnada, de la cual resulta conveniente realizar nuevamente su transcripción:

“Artículo 17.- El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, se destinará exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros: Agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural.

Los Municipios podrán disponer de hasta un 2% del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal que les correspondan, para la realización de un programa de desarrollo institucional. Este programa será convenido entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el Gobierno del Estado a través de la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de la Contraloría y el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo del Estado de Oaxaca y el Municipio de que se trate.

Adicionalmente los Municipios podrán destinar hasta el 3% de los recursos correspondientes, para ser aplicados como gastos indirectos a las obras señaladas en el presente artículo; podrán disponer hasta el 1.5% para programas de evaluación y seguimiento en la rendición de cuentas a cargo del órgano técnico del Congreso del Estado de Oaxaca, lo que será convenido entre la Auditoría Superior del Estado y el Municipio de que se trate; convenio que se remitirá a la Secretaría de Finanzas para que realice la retención correspondiente descontándola para ese fin, con el carácter de mandatario.

Respecto de dichas aportaciones los Municipios deberán:

I. Hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios;

II. Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar;

III. Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados;

IV. Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social les sea requerida por conducto del Estado, y

V. Procurar que las obras que realicen con los recursos de los fondos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable.

Asimismo, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, podrá afectarse en un monto no mayor al 25% que anualmente le corresponde a los municipios, para garantizar obligaciones en caso de incumplimiento, o servir como fuente de pago de dichas obligaciones que contraiga el Municipio correspondiente.”

La norma general impugnada tiene como consecuencia la afectación de las aportaciones federales que le son transferidas al Municipio de Cosolapa, y las cuales no se consideran ingresos que pertenezcan a su libre administración hacendaria, atento a lo antes expuesto, y por este motivo, no se conculca la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal.

Ahora bien, estas aportaciones federales sí constituyen una fuente de ingresos al patrimonio municipal, como se señaló con antelación, sin embargo, por tratarse de recursos federales su aplicación se encuentra regulada por la Ley de Coordinación Fiscal, atento a lo dispuesto en su artículo 25 que dice:

“Artículo 25. Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:

I.- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;

II.- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;

III.- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;

IV.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;

V.- Fondo de Aportaciones Múltiples.

VI.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y

VII.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Capítulo.”

En concordancia con el precepto legal transcrito, la propia Ley de Coordinación Fiscal dispone el destino que en forma específica debe darse a cada uno de los fondos de aportaciones federales; así, en sus artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42 y 45, disponen:

“Artículo 26. Con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal que les correspondan, los Estados y el Distrito Federal recibirán los recursos económicos complementarios que les apoyen para ejercer las atribuciones que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.”

“Artículo 29. Con cargo a las aportaciones que del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud les correspondan, los Estados y el Distrito Federal recibirán los recursos económicos que los apoyen para ejercer las atribuciones que en los términos de los artículos 3o., 13 y 18 de la Ley General de Salud les competen.”

“Artículo 33. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:

a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural, y

b) Fondo de Infraestructura Social Estatal: obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

En caso de los Municipios, éstos podrán disponer de hasta un 2% del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal que les correspondan para la realización de un programa de desarrollo institucional. Este programa será convenido entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el Gobierno Estatal correspondiente y el Municipio de que se trate.

Adicionalmente, los Estados y Municipios podrán destinar hasta el 3% de los recursos correspondientes en cada caso, para ser aplicados como gastos indirectos a las obras señaladas en el presente artículo. Respecto de dichas aportaciones, los Estados y los Municipios deberán:

I. Hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios;

II. Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar;

III. Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados;

IV. Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le sea requerida. En el caso de los Municipios lo harán por conducto de los Estados, y

V.- Procurar que las obras que realicen con los recursos de los Fondos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable.”

“Artículo 37. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, reciban los Municipios a través de las entidades y las Demarcaciones Territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al Fondo a que se refiere este artículo, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal tendrán las mismas obligaciones a que se refieren las fracciones I y III del artículo 33 de esta Ley.”

“Artículo 40. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones Múltiples reciban los Estados de la Federación y el Distrito Federal se destinarán exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria según las necesidades de cada nivel.”

“Artículo 42. Con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos que les correspondan, los Estados y el Distrito Federal, recibirán los recursos económicos complementarios para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación asuman de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios.”

“Artículo 45. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal reciban dichas entidades se destinarán exclusivamente al reclutamiento, formación selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de

seguridad pública; al otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los Estados y del Distrito Federal, los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al equipamiento de las policías judiciales o de sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia; a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación; al seguimiento y evaluación de los programas señalados.

Los recursos para el otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, los policías judiciales o sus equivalentes, los policías preventivos y de custodia, y los peritos de las procuradurías de justicia de los Estados y del Distrito Federal, tendrán el carácter de no regularizables para los presupuestos de egresos de la Federación de los ejercicios subsecuentes y las responsabilidades laborales que deriven de tales recursos estarán a cargo de los gobiernos de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal.

Dichos recursos deberán aplicarse conforme a los programas estatales de seguridad pública derivados del Programa Nacional de Seguridad Pública, acordado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo a la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Serán materia de anexos específicos entre la Federación y los Estados y el Distrito Federal, los programas de la red nacional de telecomunicaciones e informática y el servicio telefónico nacional de emergencia del sistema nacional de información.

Los Estados y el Distrito Federal proporcionarán al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la información financiera, operativa y estadística que le sea requerida.”

Así, la Ley de Coordinación Fiscal, en los preceptos reproducidos, dispone la forma en que cada uno de los fondos de aportaciones federales deben ejecutarse o aplicarse, y a efecto de que se dé pleno cumplimiento, se faculta a las autoridades de control y vigilancia del ejercicio del gasto público de cada entidad federativa y de la Federación, para que ejerzan la fiscalización correspondiente, como se desprende del artículo 49 del propio ordenamiento legal, cuyo tenor literal es el siguiente:

“Artículo 49. Las aportaciones y sus accesorios que con cargo a los Fondos a que se refiere este Capítulo reciban las entidades y, en su caso, los municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas ni afectarlas en garantía o destinarse a mecanismos de fuente de pago, salvo por lo dispuesto en los artículos 50 y 51 de esta Ley. Dichas aportaciones y sus accesorios, en ningún caso podrán destinarse a fines distintos a los expresamente previstos en los artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42, 45 y 47 de esta Ley.

Las aportaciones federales serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las Entidades Federativas y, en su caso, de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal que las reciban, conforme a sus propias leyes. Por tanto, deberán registrarlas como ingresos propios que deberán destinarse específicamente a los fines establecidos en los artículos citados en el párrafo anterior.

El control, la evaluación y fiscalización del manejo de los recursos federales a que se refiere este Capítulo quedará a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que se indican:

I.- Desde el inicio del proceso de presupuestación, en términos de la legislación presupuestaria federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las Entidades Federativas, corresponderá a la Secretaría de la Función Pública;

II.- Recibidos los recursos de los fondos de que se trate por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos locales.

La supervisión y vigilancia no podrán implicar limitaciones ni restricciones, de cualquier índole, en la administración y ejercicio de dichos Fondos;

III.- La fiscalización de las Cuentas Públicas de las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, será efectuada por el Poder Legislativo local que corresponda, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda u órgano equivalente conforme a lo que establezcan sus propias leyes, a fin de verificar que las dependencias del Ejecutivo Local y, en su caso, de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, respectivamente aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en esta Ley;

IV.- La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al fiscalizar la Cuenta Pública Federal que corresponda, verificará que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales y, por lo que hace a la ejecución de los recursos de los Fondos a los que se refiere este capítulo, la misma se realizará en términos del Título Tercero de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, y

V.- El ejercicio de los recursos a que se refiere el presente capítulo deberá sujetarse a la evaluación del desempeño a que se refiere el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados, con base en indicadores, por instancias técnicas independientes de las instituciones que los ejerzan, designadas por las entidades, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los Fondos de Aportaciones Federales conforme a la presente Ley. Los resultados de las evaluaciones deberán ser informados en los términos del artículo 48 de la presente Ley.

Cuando las autoridades de las Entidades Federativas, de los Municipios o de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, que en el ejercicio de sus atribuciones de control y supervisión conozcan que los recursos de los Fondos no han sido aplicados a los fines que por cada Fondo se señale en la Ley, deberán hacerlo del conocimiento de la Secretaría de la Función Pública en forma inmediata.

Por su parte, cuando la Contaduría Mayor de Hacienda o el órgano equivalente del Poder Legislativo local, detecte que los recursos de los Fondos no se han destinado a los fines establecidos en esta Ley, deberá hacerlo del conocimiento inmediato de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo o aplicación indebidos de los recursos de los Fondos a que se refiere este Capítulo, serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales o locales, según corresponda conforme a las etapas a que se refiere este artículo, de conformidad con sus propias legislaciones.”

De la disposición legal reproducida, se desprende que si bien se faculta –además de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión– a la Contaduría Mayor de Hacienda u órgano equivalente de los Congresos locales para ejercer la función fiscalizadora en relación con la exacta aplicación de los fondos de aportaciones federales transferidas a los Estados y Municipios, también lo es que no faculta ni autoriza a dichos órganos técnicos de fiscalización local a realizar cobro alguno con cargo a esos recursos para la realización de dicha función sino, por el contrario, proscribire en forma determinante y bajo cualquier circunstancia, la imposición de gravámenes, su afectación en garantía, o bien, destinarlos a fines distintos de los expresamente previstos en los artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42 y 45 de la Ley de Coordinación Fiscal antes transcritos.

Es más, de lo señalado en la parte final de la fracción IV del artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal antes transcrito, se advierte que la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al fiscalizar la Cuenta Pública Federal que corresponda, verificará que la ejecución de los recursos de los fondos de aportaciones federales se realice en términos del Título Tercero de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación –conforme a su denominación actual–; en particular, los artículos 37, párrafos primero y segundo, y 38, fracción I, de esta última ley, al respecto disponen:

“Artículo 37.- La Auditoría Superior de la Federación fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizará directamente los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en otras leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Para el cumplimiento de las atribuciones establecidas en el párrafo anterior y en términos de la fracción XIX del artículo 15 de la presente Ley, la Auditoría Superior de la Federación podrá celebrar convenios con los gobiernos de las entidades federativas, legislaturas locales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las entidades de fiscalización superior, con el objeto de que colaboren con aquélla en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales recibidos por dichos órdenes de gobierno, conforme a los lineamientos técnicos que señale la Auditoría Superior de la Federación. Dichos lineamientos tendrán por objeto mejorar la fiscalización de los recursos federales que se ejerzan por las entidades federativas, por los municipios y por los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, incluyendo a sus administraciones públicas paraestatales y paramunicipales.

(...).”

“Artículo 38.- El Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado tendrá por objeto fortalecer el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones realizadas por la Auditoría Superior de la Federación al ejercicio de los recursos federales que se transfieren a las entidades federativas, a los municipios y a los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con excepción de las participaciones federales, conforme a lo siguiente:

I. A través de la celebración de convenios de coordinación, la Auditoría Superior de la Federación podrá entregar hasta el 50% de los recursos del Programa a las entidades de fiscalización superior de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a fin de que éstos fiscalicen los recursos federales que sean administrados o ejercidos por las entidades federativas, municipios u órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. El resto de los recursos serán aplicados por la Auditoría Superior de la Federación para realizar auditorías de manera directa;

(...).”

Como se puede observar, con independencia de las competencias que tienen los órganos técnicos de los Congresos locales para la fiscalización de los recursos que en concepto de aportaciones federales son transferidos a los Municipios, la Auditoría Superior de la Federación tiene a su cargo la obligación de fiscalizar tales recursos directamente y, para ello, en el marco del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, podrá celebrar convenios de colaboración con esas entidades locales de fiscalización superior, a través de los cuales podrá entregarles hasta el 50% de los recursos de dicho programa, a fin de que éstas realicen, en colaboración con aquélla, dicha función de fiscalización de los recursos que sean administrados o ejercidos por los Municipios.

Entonces, si a partir de la regulación anterior queda de manifiesto la existencia de un financiamiento federal específico –que abarca hasta la mitad de los recursos del programa aludido, con la clara pretensión de que no se afecten en momento alguno los fondos de las aportaciones federales–, el cual es entregado a las entidades locales de fiscalización superior, para que en colaboración con la Auditoría Superior de la Federación, lleven a cabo la función fiscalizadora que a ésta compete de manera directa en materia de recursos transferidos a los Municipios en concepto de aportaciones federales, con independencia de las funciones y competencias que los órganos técnicos locales de fiscalización tengan al respecto; luego, es más claro todavía que éstos no deben realizar cobro alguno con cargo a las aportaciones federales para la realización de dicha función fiscalizadora, pues a través de los convenios de colaboración respectivos cuentan con un financiamiento destinado exclusivamente para tal fin.

Ahora bien, como ya se dijo, la adición al artículo 17, párrafo tercero, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca –impugnada en esta vía y anteriormente transcrita–, tiene por objeto el que los Municipios dispongan el 1.5% del monto total de cada fondo de las aportaciones federales que les sean transferidas, para programas de evaluación y seguimiento en la rendición de cuentas a cargo del órgano técnico del Congreso del Estado de Oaxaca.

Así, la disposición legal controvertida no se ajusta a los lineamientos generales previstos en la Ley de Coordinación Fiscal, en tanto que destina o segrega una parte de los recursos de los fondos de aportaciones federales a un fin distinto del que en forma limitativa prevén los artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42 y 45 de dicha ley, y en los cuales no se advierte que la función fiscalizadora que se encomienda a la Contaduría Mayor de Hacienda de los Congresos locales, pueda considerarse gasto indirecto en relación con la finalidad o destino de dichas aportaciones federales, ya que tal función únicamente tiene por objeto el vigilar que los recursos de estos fondos se apliquen para los fines previstos en la citada Ley de Coordinación Fiscal; máxime cuando hasta el 50% de los recursos del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, conforme a los convenios de colaboración respectivos, se destinan de manera exclusiva a favor de los órganos técnicos de los Congresos locales para desarrollar tal actividad fiscalizadora.

Por tanto, la disposición legal impugnada contraviene el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, en cuanto éste categóricamente dispone que ***“Las aportaciones y sus accesorios que con cargo a los Fondos a que se refiere este Capítulo reciban las entidades y, en su caso, los municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas ni afectarlas en garantía o destinarse a mecanismos de fuente de pago, salvo por lo dispuesto en los artículos 50 y 51 de esta Ley. Dichas aportaciones y sus accesorios, en ningún caso podrán destinarse a fines distintos a los expresamente previstos en los artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42, 45 y 47 de esta Ley.”***

En efecto, en el concepto de invalidez que se analiza se señalan como violados los artículos 124, 134, párrafos primero y quinto, en relación con el 74, fracción IV, párrafo primero, de la Constitución Federal, por contravención a las facultades que tiene la Federación para administrar su hacienda pública y para destinar y regular sus recursos federales como son las aportaciones federales.

Así las cosas, a fin de analizar dicho concepto, se estima pertinente, en primer lugar establecer el principio general de administración pública hacendaria que rige para los Municipios, los Estados, el Distrito Federal y la Federación.

Como ya quedó expuesto en la presente resolución, la hacienda municipal se prevé en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, en la que se establece como prerrogativa de los Municipios el régimen de libre administración hacendaria. De una interpretación armónica, sistemática y teleológica de la citada disposición constitucional, se llegó a la conclusión de que la hacienda municipal comprende la totalidad de los

ingresos, activos y pasivos de los municipios, pero sólo determinados conceptos quedan comprendidos dentro del régimen de libre disposición hacendaria que son los que expresamente señala la fracción IV de la referida norma fundamental. Sobre estos conceptos los Municipios pueden disponer libremente de su hacienda para los fines públicos establecidos en las leyes, de tal manera que los Municipios pueden ejercer y aplicar los recursos que integran su hacienda y que están comprendidos dentro del régimen de libre administración hacendaria, en la forma y términos que consideren convenientes, siempre y cuando se ajusten a las disposiciones legales que los rigen y para los fines públicos para los cuales deben destinarse.

De igual manera debe reconocerse que con relación a las entidades federativas, incluyendo el Distrito Federal, rige el principio de libre administración hacendaria, en tanto que, al contar con una hacienda pública integrada por diversos conceptos y que debe destinarse a satisfacer sus necesidades, deben gozar de libertad para administrar y disponer de sus recursos económicos a efecto de ejercerlos y aplicarlos para los fines públicos para los cuales deben destinarse.

Por su parte, la Federación también cuenta con una hacienda pública federal, que le corresponde administrar y disponer conforme a las disposiciones que la rigen, por lo que, respecto de los recursos económicos que la integran, tiene facultad de ejercerlos y aplicarlos para los fines públicos en que deben destinarse conforme a las disposiciones legales aplicables.

En este orden de ideas, considerando los diferentes niveles de gobierno en que se divide nuestro sistema federal, que comprende un ámbito de competencia determinado en el que cada nivel ejerce sus facultades, y considerando que cada uno cuenta con una hacienda pública integrada por diversos conceptos y que respectivamente se rige por sus propias disposiciones, debe concluirse que el principio de libre administración de la hacienda pública, inmerso en nuestra Carta Fundamental, rige para los Municipios, los Estados, el Distrito Federal y la Federación, los que, acorde con sus respectivos ámbitos de competencia y conforme a las disposiciones que a cada uno les aplica, deben administrar sus haciendas públicas a efecto de ejercer y aplicar los recursos económicos que les corresponden para sus fines públicos.

Lo anterior, es acorde con el sistema federal que consagra el artículo 124 de la Constitución Federal, por virtud del cual las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados, por lo que, tratándose de la hacienda pública, la Federación tiene facultades expresas para administrar sus recursos, y en lo tocante a las haciendas estatales y del Distrito Federal, deben entenderse reservadas dichas facultades a favor de cada entidad federativa, así como para los Municipios; en estas condiciones, cada nivel de gobierno es el competente para disponer y ejercer sus propios recursos públicos para la satisfacción de sus necesidades en términos de las leyes correspondientes.

Ahora bien, sin perjuicio del respectivo ámbito de competencia de cada nivel de gobierno y del principio de libre administración hacendaria que rige para cada uno en lo individual, es el caso que determinados recursos de un nivel de gobierno, en aras de dicho principio y consecuentemente en función de su libre disposición y aplicación, se destinan a favor de otro nivel de gobierno para su fortalecimiento y para coadyuvar en determinadas materias específicas; sin embargo, en este tipo de recursos, aunque pasan a formar parte de la hacienda pública del ente al que se beneficia, prevalecen las disposiciones del que los destina para tal efecto, de tal manera que para esos recursos continúan rigiendo las disposiciones legales que originariamente los prevén y que son las que establecen dicho destino y aplicación, por lo que en estos casos los beneficiarios de los mismos no pueden disponer libremente de los recursos sino en estricta aplicación para los fines que prevén las leyes que los regulan.

En efecto, sea que se trate de entidades federadas o de la Federación, la actividad financiera se desarrolla no sólo por el gobierno federal, sino también por los gobiernos locales (Estados, Distrito Federal o Municipios), cada uno en su respectivo ámbito de competencias, lo que eventualmente genera problemas de coordinación entre la actividad de cada nivel de gobierno, que puede referirse tanto a la coordinación entre la prestación del servicio y al monto de los gravámenes necesarios para prestarlo, como al control del nivel conjunto de gastos públicos y de la recaudación tributaria, para evitar que la superposición de varios sistemas fiscales conduzca a una excesiva presión impositiva, y en el caso de gobiernos federales, impedir que la política financiera local obstaculice la política financiera del gobierno federal. Esto ha motivado el establecimiento de sistemas de coordinación, mediante la celebración de convenios acorde con las disposiciones que rigen los recursos respectivos, para que cada nivel de gobierno pueda disponer de sus recursos y cuando éstos se destinan a

otro nivel de gobierno se ajusten a las disposiciones legales del primero para su correcta y eficaz aplicación y destino para coadyuvar en materias específicas de interés común.

Lo anterior se evidencia claramente tratándose de las aportaciones federales que, como ya quedó expuesto con antelación, son recursos federales, que destinan y supervisan las autoridades federales para los Estados y los Municipios y que, por su naturaleza, se rigen por disposiciones federales, por lo que, aunque pasan a formar parte de las haciendas estatales y municipales, no están comprendidos dentro del régimen de libre administración de estos últimos, pues es la Federación la que autoriza su destino y aplicación, de ahí que los otros niveles de gobierno no puedan disponer libremente de dichos recursos y, por el contrario, deben estarse a las disposiciones federales y convenios de coordinación respectivos para su aplicación.

Al respecto cabe citar lo expuesto en la exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo Federal, de fecha trece de noviembre de mil novecientos noventa y ocho, relativa al Decreto que reforma la Ley de Coordinación Fiscal, que dice:

“(...) La iniciativa presentada en esa oportunidad fue enriquecida por las aportaciones sustantivas de esa honorable Representación, de forma tal que, además de los Fondos de Aportaciones Federales inicialmente propuestos para la Educación Básica, los Servicios de Salud y la Infraestructura Social Municipal, esa entidad soberana incluyó los Fondos de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal, así como el de Aportaciones Múltiples.”

Ahora bien, en atención a lo expuesto, se considera que el decreto impugnado, a través del cual se modificó el artículo 17, párrafo tercero, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, resulta violatorio de los artículos 124, 134, primero y quinto párrafos, en relación con el 74, fracción IV, primer párrafo, de la Constitución Federal, toda vez que establece reglas distintas en materia de aportaciones federales que, por su naturaleza y por las razones dadas en la presente resolución, deben regularse conforme a las disposiciones que al efecto prevé la citada Ley de Coordinación Fiscal.

En efecto, siendo recursos federales que se rigen por disposiciones federales, respecto de los cuales la Federación dispone su destino en su respectivo ámbito de competencia conforme al principio de libre administración pública hacendaria, los Estados no pueden establecer reglas distintas sobre sus destinos, por lo que, la disposición citada de la ley impugnada, como quedó demostrado con anterioridad, al entrar en pugna con los lineamientos generales establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal, contraviene el ámbito de facultades de la Federación.

Los artículos 124, 134, primero y quinto párrafos, y 74, fracción IV, primer párrafo, de la Constitución Federal, disponen:

“Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”

“Artículo 134.- Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

(...).

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.”

“Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

(...).

IV.- Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.”

De conformidad con las disposiciones constitucionales transcritas, el Gobierno Federal deberá administrar los recursos de que disponga de tal manera que satisfaga los objetivos para los cuales están destinados; y, por otra parte, compete a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

De lo anterior se sigue que los recursos económicos de que puede disponer el Gobierno Federal y los rubros en los que deben aplicarse, los establece la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en el Presupuesto de Egresos de la Federación; y, en relación con los recursos que son transferidos a los Municipios en concepto de aportaciones federales para el ejercicio fiscal de dos mil nueve, en sus artículos 8, fracción III y 9, fracciones II y III, establece lo siguiente:

“Artículo 8. 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, se sujetará a las disposiciones legales aplicables y a lo siguiente:

(...).

III. En términos de los artículos 79, 85, 107 y 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 48 y 49, fracción V, de la Ley de Coordinación Fiscal, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, informarán trimestralmente sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos respecto de los recursos federales que les sean transferidos.

Dichos órdenes de gobierno informarán de forma pormenorizada sobre el avance físico de las obras y acciones respectivas y, en su caso, la diferencia entre el monto de los recursos transferidos y aquéllos erogados, así como los resultados de las evaluaciones que se hayan realizado.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público dará acceso al sistema de información a que se refiere el artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria a la Auditoría Superior de la Federación y a las instancias de control y fiscalización de las entidades federativas que lo soliciten, con el propósito de que puedan verificar, dentro del marco de sus respectivas atribuciones y conforme a los procedimientos establecidos en las disposiciones legales, el cumplimiento en la entrega de la información, su calidad y congruencia con la aplicación y los resultados obtenidos con los recursos federales que fueron transferidos.

La Auditoría Superior de la Federación, dentro del marco de sus atribuciones, verificará el cumplimiento de estas disposiciones y que la información reportada corresponda con el ejercicio de los recursos entregados y con lo presentado en cuenta pública. Asimismo, procederá en los términos de las disposiciones aplicables para imponer o promover las sanciones que correspondan cuando las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en su caso, no hayan entregado la información en los términos de esta fracción.

En los términos de las disposiciones aplicables, se mantendrán actualizados los indicadores para resultados de los fondos de aportaciones federales y de los demás recursos federales transferidos, así como se evaluarán los resultados que se obtengan con los mismos.

Con base en el seguimiento de las metas de los indicadores y en los resultados de las evaluaciones realizadas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las dependencias coordinadoras de dichos fondos y de los recursos federales transferidos, acordarán con las entidades federativas y, por conducto de éstas con los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en su caso, medidas de mejora continua para el cumplimiento de los objetivos para los que se destinan los recursos;

(...).”

“Artículo 9. Las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en el ejercicio de los recursos que les sean transferidos a través del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, se sujetarán a las disposiciones en materia de información, rendición de cuentas, transparencia y evaluación establecidas en los artículos 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 48 y 49, fracción V, de la Ley de Coordinación Fiscal, 85 y 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y, con base en dichos artículos, deberán:

(...).

II. Informar sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos con las aportaciones federales, conforme a lo señalado en el artículo 8, fracción III, de este Decreto;

III. Informar, conforme a las disposiciones aplicables, a los órganos de control y fiscalización locales y federales, así como a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sobre la cuenta bancaria específica en la que recibirán y administrarán los recursos del respectivo fondo de aportaciones federales; en todo caso, contarán únicamente con una cuenta por cada fondo.

La cuenta específica en la que se manejen exclusivamente los recursos del fondo correspondiente y sus rendimientos financieros, no podrá incorporar remanentes de otros ejercicios ni las aportaciones que realicen, en su caso, los beneficiarios de las obras y acciones. Asimismo, se deberá observar lo siguiente:

a) Se deberán mantener registros específicos de cada fondo, debidamente actualizados, identificados y controlados, así como la documentación original que justifique y compruebe el gasto. Dicha documentación se presentará a las instancias competentes de control y fiscalización que la soliciten;

b) No se podrán transferir recursos entre los fondos, ni hacia cuentas en las que se maneje otro tipo de recursos por las entidades federativas y municipios;

c) Se deberá cancelar la documentación comprobatoria del gasto, con la leyenda ‘Operado’, o como se establezca en las disposiciones locales, y se identificará con el nombre del fondo o programa respectivo;

d) El registro contable, presupuestario y patrimonial de las operaciones realizadas con los recursos de los fondos de aportaciones del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, se deberá realizar conforme a la normativa aplicable, y

e) Se coadyuvará con la fiscalización de las cuentas públicas, conforme a lo establecido en el artículo 49, fracciones III y IV, de la Ley de Coordinación Fiscal y las demás disposiciones aplicables. Para ello, las instancias fiscalizadoras competentes verificarán que los recursos que reciban las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales, por concepto de aportaciones federales, se ejerzan conforme a los calendarios previstos y de acuerdo con las disposiciones aplicables del ámbito federal y local;

(...).”

El Presupuesto de Egresos de la Federación, en los preceptos parcialmente reproducidos, dispone que el ejercicio de los recursos federales aprobados para ser transferidos a los Municipios (fondos de aportaciones federales) deberá realizarse conforme a las disposiciones en materia de información, rendición de cuentas, transparencia y evaluación, principalmente derivados del artículo 134 de la Constitución Federal, esto es, con transparencia, eficiencia, eficacia, economía y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén

destinados, es decir, de manera exclusiva para los fines previstos en la Ley de Coordinación Fiscal y conforme a los mecanismos que esta última establece, entre los que destaca la realización de convenios de colaboración entre la Auditoría Superior de la Federación y los órganos técnicos de fiscalización de los Congresos locales, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, a través de los cuales se destina de manera específica hasta el 50% de los recursos del programa respectivo (artículo 49, fracción IV, de la Ley de Coordinación Fiscal).

En este orden de ideas, si la Federación debe ejercer sus recursos económicos en términos del Presupuesto de Egresos de la Federación el que, a su vez, en materia de aportaciones federales, remite a lo establecido en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, es de concluirse que las adiciones al artículo 17, párrafo tercero, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, en cuanto que establece que los Municipios dispongan el 1.5% del monto total de cada fondo de las aportaciones federales que les sean transferidas, para programas de evaluación y seguimiento en la rendición de cuentas a cargo del órgano técnico del Congreso del Estado de Oaxaca, contraviene lo dispuesto en el artículo 49 de la citada Ley de Coordinación Fiscal y, consecuentemente, son conculcatorias de los artículos 124, 134, primero y quinto párrafos, en relación con el 74, fracción IV, primer párrafo, de la Constitución Federal, en tanto que afectan el principio de libre administración pública hacendaria federal respecto de los recursos señalados que sólo compete a la Federación su regulación.

No es obstáculo para alcanzar la anterior conclusión, el hecho de que la adición al artículo 17, párrafo tercero, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, prevea que la entrega del 1.5% del total de los fondos de aportaciones federales que se transfieran al Municipio actor sea *“convenido entre la Auditoría Superior del Estado y el Municipio de que se trate”*, ya que con independencia de que se realice o no este convenio, subsiste la violación constitucional antes mencionada, que se traduce en la afectación del principio de libre administración pública hacendaria federal respecto de los recursos señalados que sólo compete a la Federación su regulación, pues el consenso que pudiera existir por parte de los Municipios no puede convalidar el incumplimiento de la Ley de Coordinación Fiscal.

Cabe señalar que similares consideraciones fueron sustentadas por el Tribunal Pleno al resolver en sesión de veinticinco de octubre de dos mil uno, por unanimidad de nueve votos, la controversia constitucional 3/2001, bajo la Ponencia del señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, de donde derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 138/2001, que sustentó dicho Cuerpo Colegiado en la novena época y que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XV, enero de dos mil dos, página novecientos quince, misma que es del tenor literal siguiente:

“APORTACIONES FEDERALES TRANSFERIDAS AL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI Y SUS MUNICIPIOS. EL DECRETO NUMERO 68, PUBLICADO EL TREINTA DE DICIEMBRE DE DOS MIL EN EL PERIODICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD, EN CUANTO ADICIONO EL CUARTO PARRAFO DEL ARTICULO 81 Y EL TERCER PARRAFO DEL ARTICULO 10, AMBOS DE LA LEY PARA LA ADMINISTRACION CORRESPONDIENTE, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LIBRE ADMINISTRACION PUBLICA. Las aportaciones federales son recursos que destinan y supervisan las autoridades federales para los Estados y los Municipios que, dada su especial naturaleza, se rigen por disposiciones federales y, por tanto, aun cuando pasan a formar parte de las haciendas estatales y municipales, no están comprendidas dentro del régimen de libre administración de estos últimos, pues es la Federación la que autoriza su destino y aplicación y, por ende, los otros niveles de gobierno no pueden disponer libremente de dichos recursos pues, por el contrario, deben sujetarse a lo dispuesto en los ordenamientos federales. Por lo tanto el cuarto párrafo del artículo 81 y el párrafo tercero del artículo 10, ambos de la Ley para la Administración de las Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios de San Luis Potosí, adicionados mediante Decreto Número 68, publicado el treinta de diciembre de dos mil en el Periódico Oficial de la entidad, al prever que el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos entregarán a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso Local, para la realización de su función fiscalizadora en relación con los fondos de aportaciones federales, el uno punto cinco por ciento del monto total de cada uno de esos fondos, lo que será considerado como gasto indirecto para efectos de la aplicación de dichos recursos, transgreden los artículos 134, primer y cuarto párrafos, en relación con el diverso 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que afectan el principio de libre administración pública hacendaria federal, pues el destino y la regulación de tales recursos son competencia exclusiva de la Federación. Lo anterior es así, con independencia de que

dicha transferencia se pretenda autorizar a través de un 'convenio entre las partes', ya que tales recursos son gastos predeterminados que deben aplicarse en su integridad a los fines para los cuales fueron contemplados, por lo que en forma alguna puede alterarse su destino."

Atento a todo lo expuesto en la presente ejecutoria, al haber resultado esencialmente fundado el concepto de invalidez analizado, procede declarar la invalidez del decreto impugnado en esta vía, en el que se adicionó el artículo 17, párrafo tercero, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, únicamente en la porción siguiente: **"(...) podrán disponer hasta el 1.5% para programas de evaluación y seguimiento en la rendición de cuentas a cargo del órgano técnico del Congreso del Estado de Oaxaca, lo que será convenido entre la Auditoría Superior del Estado y el Municipio de que se trate; convenio que se remitirá a la Secretaría de Finanzas para que realice la retención correspondiente descontándola para ese fin, con el carácter de mandatario."**

Dicha declaratoria de invalidez, conforme a los artículos 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Federal y 42 de su Ley Reglamentaria, por tratarse de una ley estatal impugnada por uno de sus Municipios, sólo surtirá efectos entre las partes.

Esta sentencia producirá plenos efectos a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, por lo que la disposición declarada inválida ya no podrá aplicarse a partir de entonces. En virtud de la invalidez del precepto que regula cuestiones propias de las aportaciones federales, las autoridades deberán ajustarse a las disposiciones federales sobre la materia.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se reconoce validez al artículo 8, fracción II, párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, reformado mediante Decreto número 748, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca el veintinueve de diciembre de dos mil ocho; así como del recibo 138 emitido por el Departamento de Participaciones Municipales de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Oaxaca, en términos del considerando séptimo de esta resolución.

TERCERO. Se declara la invalidez del artículo 17, párrafo tercero, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, reformado mediante Decreto número 748, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca el veintinueve de diciembre de dos mil ocho, en términos del considerando octavo de esta resolución.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo Primero:

Por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de la Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, en cuanto a que es procedente la presente controversia constitucional, respecto del recibo número 138 emitido por el Departamento de Participaciones Municipales de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Oaxaca. Los señores Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos votaron en contra y por la improcedencia de la controversia constitucional.

Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de la Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, en cuanto a que es procedente la controversia constitucional respecto de los artículos 8o., fracción II, párrafo segundo y 17, párrafo tercero, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca.

En relación con el punto resolutivo Segundo:

Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de la Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, en cuanto al reconocimiento de validez del artículo 8o., fracción II, párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca.

Por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano con salvedades, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de la Larrea con salvedades, Pardo Rebolledo razonó el sentido de su voto, Aguilar Morales con salvedades, Valls Hernández con salvedades, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, en cuanto al reconocimiento de validez del recibo número 138 emitido por el Departamento de Participaciones Municipales de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Oaxaca. Los señores Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos votaron en contra y por la improcedencia de la controversia constitucional.

Por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de la Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, en cuanto a los argumentos que sirvan de sustento para declarar la inoperancia del referido concepto de invalidez, precisados por los señores Ministros Pardo Rebolledo y Ortiz Mayagoitia.

En relación con el punto resolutivo Tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de la Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

En relación con el punto resolutivo Cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de la Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

Los señores Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos reservaron su derecho para formular sendos votos particulares y los señores Ministros Aguirre Anguiano, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Valls Hernández, reservaron el suyo para formular, en su caso y oportunidad, votos concurrentes.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman el señor Ministro Presidente y la señora Ministra Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

El Presidente, Ministro **Juan N. Silva Meza**.- Rúbrica.- La Ponente, Ministra **Olga María Sánchez Cordero de García Villegas**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de ochenta y cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del treinta y uno de mayo de dos mil once, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 14/2009, promovida por el Municipio de Cosolapa, Estado de Oaxaca. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a ocho de septiembre de dos mil once.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 14/2009, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO EN SESION DE TREINTA Y UNO DE MAYO DE DOS MIL ONCE.

En la controversia constitucional 14/2009, relacionada con las diversas controversias constitucionales 13/2009, 15/2009, 16/2009, 17/2009, 18/2009 y 19/2009, entre otras cuestiones, se reconoció la validez del artículo 8o., fracción II, párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, reformado mediante Decreto número 748, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca el veintinueve de diciembre de dos mil ocho; así como la validez del recibo 138, emitido por el Departamento de Participaciones Municipales de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Oaxaca, en términos del considerando séptimo de esta resolución.

En las aludidas controversias constitucionales, por unanimidad de once votos se determinó la validez del precepto mencionado, mientras que una mayoría de nueve Ministros votamos por la validez de los actos de aplicación de éste, esto es, de los pagos que amparan los respectivos recibos gubernamentales.

Al respecto, en esencia, se razonó que los recibos de mérito no resultan inconstitucionales por sí mismos en la medida en que no obedecieron a la voluntad unilateral del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, sino que los Municipios actores aceptaron la opción de pago mediante acta de cabildo, en la que los accionantes externaron su voluntad en forma expresa para que los anticipos a cuenta de participaciones se les pagaran de conformidad con lo establecido en el mencionado artículo 8o., fracción II, segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca.

Así, en lo medular, los Municipios autorizaron a la Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca para que, sin necesidad de previo aviso, efectuara en forma cuatrimestral el cálculo de las diferencias entre las cantidades pagadas por concepto de anticipos a cuenta de participaciones y las determinadas provisionalmente por la Federación en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, además de que dichas diferencias fueran liquidadas dentro de los dos meses siguientes al cuatrimestre que correspondiera a la determinación provisional efectuada por la Federación.

Esta autorización pone de relieve que los Municipios actores sabían que el pago quincenal por concepto de anticipo a cuenta de participaciones se calcularía tomando como base el 90% de los montos estimados en el Decreto respectivo, y que estuvieron de acuerdo con que ese pago se realizara de esa manera.

Por otro lado, también se determinó que los recibos de pago relativos no dejan en estado de indefensión a los Municipios actores, porque la autoridad estatal cumple con el requisito de fundamentación y motivación que deben revestir los pagos realizados a los Municipios a través de las publicaciones y la comunicación escrita efectuada en términos del artículo 11 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Oaxaca.

Ahora bien, aun cuando convengo con la validez de los actos de aplicación a que he hecho referencia, no estoy de acuerdo con la totalidad de las consideraciones que explican el acto de aplicación analizado, tal como lo expongo a continuación.

En la especie, debió precisarse que lo que se declara válido como acto de aplicación del precepto impugnado es el pago de participaciones a los Municipios en la primera quincena del mes de enero de dos mil nueve, y no los recibos de pago en sí mismos, recibos que, a mi juicio, no fueron reclamados por los accionantes como actos de aplicación de la norma impugnada.

En efecto, tal como consta en la transcripción que aparece en el resultando primero de cada una de las ejecutorias, los Municipios actores impugnaron “el primer acto de aplicación consistente en la entrega parcial (90%) de participaciones federales de la primera quincena de ministración del mes de enero de 2009 y los meses subsecuentes hasta que se dicte sentencia, así como su inconstitucionalidad por su publicación.”

Asimismo, en la relación de antecedentes transcritos en el resultando segundo de cada una de las ejecutorias —en específico, en el numeral 5 de tales antecedentes— consta la manifestación de los Municipios en el sentido de que, de los recibos de pago que otorgó la Secretaría de Finanzas, no se desprendieron las cantidades retenidas. Ello, a su entender, los dejó en estado de indefensión, porque no tuvieron conocimiento cierto de la cantidad que les correspondía realmente, ni de la cantidad que se les entregaría en el ajuste cuatrimestral que se realizara.

Posteriormente, en su primer concepto de invalidez, como se desprende del resultando tercero de las ejecutorias, los Municipios actores insistieron en que les causaba afectación a su hacienda el “primer acto de aplicación” del artículo 8o., fracción II, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, consistente en el pago por concepto de anticipo a cuenta de participaciones por las cantidades que les fueron entregadas de la primera ministración correspondiente a la primera quincena de enero de dos mil nueve, cuando, desde su perspectiva, debían pagarse en forma íntegra las participaciones federales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115 constitucional.

Así las cosas, la mayoría de Ministros en el presente asunto debió establecer que los Municipios actores, al promover las controversias constitucionales que nos ocupan, no se dolían propiamente de los recibos de pago, sino de los pagos que les fueron efectuados en cuanto actos de aplicación de la norma impugnada, independientemente de los recibos que los amparan, por lo que el punto resolutivo segundo de cada una de las sentencias debió omitir cualquier expresión alusiva a dichos recibos.

En consecuencia, al haberse expresado en el punto resolutivo segundo de cada ejecutoria, que se declara la validez de los recibos respectivos, sin los términos precisos en que era debido, se desvirtúa la comprensión del acto de aplicación de que se trata, por lo cual me veo obligado a dejar constancia de las salvedades expresadas en este voto.

El Ministro **Sergio Salvador Aguirre Anguiano**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente en su original que corresponde al voto concurrente que formula el señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano en la sentencia del treinta y uno de mayo de dos mil once, dictada por el Tribunal Pleno de la controversia constitucional 14/2009, promovida por el Municipio de Cosolapa, Estado de Oaxaca. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a doce de septiembre de dos mil once.- Rúbrica.