PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 36/2023.

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 36/2023
ACTOR: MUNICIPIO DE COYUCA DE CATALÁN, ESTADO DE GUERRERO

PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF

COTEJÓ

SECRETARIO: JOEL ISAAC RANGEL AGÜEROS

SECRETARIO AUXILIAR: ULISES VILLA VÁZQUEZ

ÍNDICE TEMÁTICO

Norma impugnada: El artículo Décimo Primero Transitorio de la Ley Número 321 de Ingresos para el Municipio de Coyuca de Catalán, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2023, publicada el veintitrés de diciembre del dos mil veintidós en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	7
II.	PRECISIÓN DE LA NORMA CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA	Artículo Décimo Primero Transitorio de la Ley Número 321 de Ingresos para el Municipio de Coyuca de Catalán, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2023, publicada el veintitrés de diciembre del dos mil veintidós en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero.	8
III.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna.	9
IV.	LEGITIMACIÓN ACTIVA	El promovente tiene legitimación.	11
V.	LEGITIMACIÓN PASIVA	Las demandadas cuentan con la legitimación pasiva suficiente.	12
VI.	CAUSALES DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	No se formularon causales de improcedencia y sobreseimiento, ni se advierten de oficio.	15
VII.	ESTUDIO DE FONDO	Es el estudio del fondo del asunto se divide en dos temas.	15
	VII.1. Principio de motivación objetiva y razonable	El planteamiento respectivo se declara infundado.	15
	VII.2. Libre administración de la hacienda municipal.	El planteamiento respectivo se declara fundado.	20
VIII.	EFFECTOS	La declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de esta sentencia.	31

IX.	DECISIÓN	<p>PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo transitorio décimo primero de la Ley Número 321 de Ingresos para el Municipio de Coyuca de Catalán, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de diciembre de dos mil veintidós, por los motivos expuestos en el apartado VII de esta decisión.</p> <p>TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Guerrero, en los términos precisados en el apartado VIII de esta determinación.</p> <p>CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p>	32
-----	----------	--	----

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 36/2023

ACTOR: MUNICIPIO DE COYUCA DE CATALÁN, ESTADO DE GUERRERO

VISTO BUENO

SRA. MINISTRA

PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF

COTEJÓ

SECRETARIO: JOEL ISAAC RANGEL AGÜEROS

SECRETARIO AUXILIAR: ULISES VILLA VÁZQUEZ

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **tres de octubre de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

SENTENCIA

- Demanda inicial y norma impugnada.** Por escrito presentado el tres de febrero de dos mil veintitrés en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Adriana Chávez Mercado**, Síndica Procuradora y representante legal del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Coyuca de Catalán, Estado de Guerrero, promovió controversia constitucional contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa, del Secretario General de Gobierno del Estado de Guerrero, así como del Director General del Periódico Oficial del Estado de Guerrero. En el apartado correspondiente a la norma cuya invalidez se demanda, señaló:

IV. Acto cuya invalidez se reclama y el medio oficial por el que se publicó.

La aprobación, por el Congreso del Estado de Guerrero, la promulgación y publicación en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero de veintitrés de diciembre del dos mil veintidós, por el Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, del Decreto que contiene la Ley Número 321 de Ingresos Para el Municipio de Coyuca de Catalán, Guerrero, Para el Ejercicio Fiscal 2023, en específico, el artículo Décimo Primero Transitorio que textualmente dispone:

“**ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO.** En observancia de la Ley Orgánica del Municipio Libre y de la Ley de Presupuesto y Disciplina Fiscal, ambas del Estado de Guerrero, el presupuesto de egresos del Honorable Ayuntamiento del Municipio Coyuca de Catalán, Guerrero, considerará en su presupuesto de egresos, las previsiones necesarias para cumplir de manera institucional, con las obligaciones y adeudos derivadas de sentencias o laudos laborales, sin recurrir a financiamiento externo, adelanto de participaciones o alguna otra fuente externa. El uso y destino de los recursos para este efecto deberán ser fiscalizados por la Auditoría Superior de Estado, en la revisión de la Cuenta Pública respectiva. Este municipio reconoce que es el único obligado a cumplir con el pago de sentencias y laudos laborales a través de sus recursos propios y fuentes de financiamiento permitidos por la Ley y que no requieren autorización del congreso del Estado, razón por la cual no se debe vincular al Poder Legislativo con el objeto de que este municipio cumpla con su obligación institucional intransferible de pago dada su autonomía tributaria y presupuestal.”

2. **Preceptos constitucionales que se estiman violados.** La autoridad accionante considera que la norma que impugna es contraria a los artículos 16, 73, fracción VIII, y 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. **Antecedentes.** Algunos de los antecedentes que refirió la parte actora son los que a continuación se enuncian:
 - El doce de octubre de dos mil veintidós, se realizó el análisis y aprobación por unanimidad del proyecto de Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2023, por los integrantes del cabildo del Ayuntamiento Municipal Constitucional de Coyuca de Catalán, Guerrero.
 - El trece de octubre de dos mil veintidós, ese Ayuntamiento presentó la iniciativa de Ley de ingresos mencionada ante el Congreso del Estado de Guerrero.
 - El dieciocho de octubre de dos mil veintidós se turnó la iniciativa de ley a la Comisión de Hacienda del Congreso de Guerrero, para su análisis y emisión del dictamen con proyecto de ley respectivo.
 - Con fecha cinco de diciembre de dos mil veintidós, el Congreso de Guerrero aprobó por unanimidad el proyecto, con modificación, de la Ley número 321 de Ingresos para el Municipio de Coyuca de Catalán, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2023.
 - El veintitrés de diciembre de dos mil veintidós, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, el decreto que contiene la ley de ingresos referida.
4. **Concepto de invalidez.** En su escrito inicial de demanda, el Municipio accionante formuló un **único** concepto de invalidez, en el cual esencialmente expuso lo siguiente:
 - **ÚNICO.** Al aprobarse la Ley Número 321 de Ingresos para el Municipio de Coyuca de Catalán, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2023, el Congreso de ese Estado incorporó a la propuesta original, sin justificación alguna, el artículo Décimo Primero Transitorio, lo cual implica una violación al principio de legalidad tutelado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no se expresó motivo para justificar la adición del mencionado artículo transitorio, incurriendo en una falta de fundamentación y motivación.

Señala que si bien, es facultad del Congreso de Guerrero el modificar la propuesta de Ley de Ingresos que se le remita, también lo es que, sólo puede modificarla con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable; por lo cual, ante tal falta de motivación, procede se invalide el artículo Décimo Primero Transitorio mencionado, pues se trata de un acto arbitrario cometido en contra de municipio.

Precisa que el artículo Décimo Primero transitorio impugnado, afecta el presupuesto del Municipio de Coyuca de Catalán, de manera sustancial y con posibles repercusiones al debido funcionamiento del Ayuntamiento, así como a las obligaciones de pago, mantenimiento y prestación de servicios para el ejercicio fiscal 2023.

Aduce la parte actora, que la norma impugnada limita su derecho a recurrir a financiamiento externo, solicitar adelanto de participaciones o alguna fuente externa, violentando con ello lo previsto en el artículo 155 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, precepto que otorga la facultad a los Ayuntamientos de autorizar ampliaciones presupuestales cuando se presenten situaciones extraordinarias.

En este sentido, refiere que el transitorio impugnado impide que el Ayuntamiento pueda autorizar, adelantar o ampliar su presupuesto derivado de alguna situación extraordinaria en la que sean necesarias dichas acciones, lo que transgrede las facultades establecidas en los artículos 170 y 171 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

Lo anterior implicaría que, al momento de suscitarse alguna situación extraordinaria, se encontraría impedido jurídica y materialmente para realizar algún tipo de pago requerido, ya que, en el presupuesto de egresos, no se encontraría partida presupuestal etiquetada y no se podría disponer del recurso económico.

Afirma la accionante, que dentro del presupuesto de egresos para 2023, consideró las previsiones necesarias para el cumplimiento de manera institucional de los adeudos de sentencias y laudos laborales, pues no desconoce dichas deudas; sin embargo, corresponde al Congreso referido aprobar la cantidad solicitada, misma que asciende a \$38,672,766.46 (treinta y ocho millones seiscientos setenta y dos mil setecientos sesenta y seis pesos 46/100 M.N.).

Señala, que sí se ha previsto una partida presupuestal para el pago de laudos, aunque es imposible pagar todos, pero la inclusión de transitorio impugnado obliga al ayuntamiento a recurrir a las otras partidas que se encuentran destinadas y etiquetadas para otros fines, comprometiendo las arcas del municipio, lo cual demuestra una clara violación a la libre hacienda prevista en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente, argumenta que, al incluir el artículo Décimo Primero Transitorio en la Ley de Ingresos mencionada, el Congreso del Estado de Guerrero transgrede lo estipulado por el artículo 73, fracción VIII, de la Constitución Federal, pues con su actuar se encuentra legislando en materia de deuda pública, para lo cual no se encuentra facultado.

5. **Registro de expediente y designación de la ministra instructora.** Por acuerdo de quince de febrero de dos mil veintitrés, la Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional 36/2023 y designó como instructora a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, toda vez que se encuentra conexas con las acciones de inconstitucionalidad 34/2023 y sus acumuladas 36/2023 y 49/2023, en las cuales es también instructora.
6. **Admisión.** Por auto de veinte de abril de dos mil veintitrés, la ministra instructora admitió la demanda de controversia constitucional; tuvo como demandados a los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guerrero, no así a la Secretaría General de Gobierno y al Director General del Periódico Oficial, ya que son órganos subordinados al referido poder Ejecutivo.
7. **Contestación de demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero.** Por oficio recibido el primero de junio de dos mil veintitrés, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jorge Salgado Parra, ostentándose como Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, contestó la demanda de controversia constitucional.
8. En dicha contestación, medularmente, negó haber modificado la iniciativa de Ley Número 321 de Ingresos para el Municipio de Coyuca de Catalán, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2023, presentada por dicho Municipio; asimismo, precisa que fue la Comisión Dictaminadora de Hacienda del Congreso Local, quien tomó conocimiento de la iniciativa y, por tanto, quien pudo haber realizado la modificación o adhesión impugnada por la accionante; además, que promulgó y publicó la Ley de Ingresos mencionada en atención a lo dispuesto en los artículos 71, 72 y 91, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Guerrero.
9. **Contestación de demanda del Poder Legislativo del Estado de Guerrero.** Mediante oficio recibido el dos de junio de dos mil veintitrés, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Yanelly Hernández Martínez, en calidad de Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Guerrero, contestó la demanda de controversia constitucional.
10. En cuanto a los hechos, medularmente señala que son ciertos los referidos por la accionante.

11. En sus argumentos defensivos expone, en síntesis, lo siguiente:
- **Contestación al único concepto de invalidez.** Por lo que hace al agravio formulado por la actora en el sentido de que la adhesión del artículo Décimo Primero Transitorio, transgrede el principio de legalidad tutelado en el artículo 16 de la Constitución Federal, porque no se justificó su inclusión, la demandada señala que para determinar la violación a dicho principio se debe determinar si el Congreso del Estado se apartó de manera importante de la propuesta enviada por el Municipio; si expuso un base objetiva y razonable para hacerlo; si el Municipio actor planteo motivos sobre la pertinencia de su propuesta y, si en atención a ellos, el Congreso del Estado resolvió alejarse de la iniciativa.
- Señala que la motivación de la norma quedó precisada en el dictamen que sobre la ley formuló la Comisión de Hacienda del Congreso Estatal de Guerrero.
- Precisa que la inclusión del artículo Décimo Primero Transitorio a la Ley de Ingresos mencionada deriva, en parte, de las peticiones realizadas por diversos Municipios del Estado de Guerrero para solicitar ampliaciones o autorizaciones a sus presupuestos para el pago de laudos laborales, mismas que resultan improcedentes.
- Argumenta, que es atribución del Congreso la aprobación de la Ley de Ingresos de los municipios y que en el ejercicio fiscal 2023, así como en ejercicios fiscales anteriores, han incluido el mismo transitorio, lo anterior, con fundamento en los artículos 61 y 62 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, así como en el diverso 116, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de ese Estado.
- Sigue afirmando, que, con fundamento en el artículo 178 de la Constitución Política del Estado de Guerrero y 62, fracción VI, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, es a los Ayuntamientos a quienes les corresponde aprobar sus presupuestos de egresos, por lo que el transitorio impugnado no tiene la intención de imponer un gasto al municipio.
- Que en términos del artículo 147, fracción IV, de la Ley Orgánica mencionada, los proyectos de presupuestos de egresos de los municipios que presenten los ayuntamientos contendrán la información relacionada con la situación de la deuda pública municipal.
12. **Pedimento del Fiscal General de la República y de la Consejería Jurídica Federal.** Ni el Fiscal General de la República ni la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal rindieron opinión, a pesar de estar debidamente notificados.
13. **Audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas.** El doce de julio de dos mil veintitrés, 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 que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de ese ordenamiento legal, se hizo relación de las constancias de autos y se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes.

I. COMPETENCIA

14. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver 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 Mexicanos¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación², en relación con el punto Segundo, fracción I, del Acuerdo General 1/2023³,

¹ **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, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

[...]

i) Un Estado y uno de sus Municipios;

[...]

² **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

[...]

³ **SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

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

[...]

publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero del dos mil veintitrés, modificado el diez de abril de dos mil veintitrés, toda vez que el Municipio actor promueve este medio de control constitucional, contra el artículo Décimo Primero Transitorio de la Ley Número 321 de Ingresos para el Municipio de Coyuca de Catalán, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2023, al considerar que se vulnera su esfera de competencias.

II. PRECISIÓN DE LA NORMA CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA

15. Antes de entrar al análisis de la oportunidad de la demanda, así como de la legitimación pasiva y activa, es preciso determinar cuál es el acto o los actos concreta y específicamente impugnados por el municipio actor.
16. Del análisis integral tanto de la demanda como de las constancias que obran en el expediente se desprende que lo efectivamente impugnado es el artículo Décimo Primero Transitorio de la Ley Número 321 de Ingresos para el Municipio de Coyuca de Catalán, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2023, publicada el veintitrés de diciembre del dos mil veintidós en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero, que es del contenido siguiente:

“ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO. En observancia de la Ley Orgánica del Municipio Libre y de la Ley de Presupuesto y Disciplina Fiscal, ambas del Estado de Guerrero, el presupuesto de egresos del Honorable Ayuntamiento del Municipio Coyuca de Catalán, Guerrero, considerará en su presupuesto de egresos, las previsiones necesarias para cumplir de manera institucional, con las obligaciones y adeudos derivadas de sentencias o laudos laborales, sin recurrir a financiamiento externo, adelanto de participaciones o alguna otra fuente externa. El uso y destino de los recursos para este efecto deberán ser fiscalizados por la Auditoría Superior de Estado, en la revisión de la Cuenta Pública respectiva. Este municipio reconoce que es el único obligado a cumplir con el pago de sentencias y laudos laborales a través de sus recursos propios y fuentes de financiamiento permitidos por la Ley y que no requieren autorización del congreso del Estado, razón por la cual no se debe vincular al Poder Legislativo con el objeto de que este municipio cumpla con su obligación institucional intransferible de pago dada su autonomía tributaria y presupuestal.”

III. OPORTUNIDAD

17. Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida en forma oportuna.
18. El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia establece en su fracción II el plazo de treinta días para promover una controversia constitucional cuando se impugnen normas generales, el que se computará de la forma siguiente:⁴
19. Tratándose de normas generales 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.
20. El caso concreto se encuentra en dicho supuesto y de autos se advierte que la Ley Número 321 de Ingresos para el Municipio de Coyuca de Catalán, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2023, se publicó el veintitrés de diciembre de dos mil veintidós, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero.
21. De esta manera, el plazo de treinta días para impugnar la referida ley transcurrió del dos de enero al trece de febrero de dos mil veintitrés;⁵ en términos de lo dispuesto en los artículos 2 y 3, fracciones II y III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁶ en relación con los diversos 3 y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial

⁴ **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será: [...]

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 [...].

⁵ Se descuentan del cómputo del plazo para tal efecto los días 24 a 31 de diciembre de 2022, que quedan comprendidos dentro del segundo periodo vacacional de este Alto Tribunal, así como el 1, 7, 8, 14, 15, 21, 22, 28 y 29 de enero, 4, 5, 6, 11 y 12 de febrero de 2023, por corresponder a sábados y domingos y días inhábiles.

⁶ **Artículo 2.** Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Artículo 3. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes: [...]

II. Se contarán sólo los días hábiles, y

III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

de la Federación,⁷ así como el Punto Segundo del Acuerdo General 18/2013, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.⁸

22. Por tanto, si la demanda se presentó el tres de febrero de dos mil veintitrés, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se concluye que su presentación es oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

23. Se procede a realizar el estudio de la legitimación de quien promueve la controversia constitucional, por ser un presupuesto procesal para el ejercicio de la acción.
24. Del escrito de demanda se advierte que quien promueve la controversia constitucional es la Síndica Procuradora Municipal del Ayuntamiento de Coyuca de Catalán, Guerrero, carácter que acredita con copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección del Ayuntamiento expedida por el Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, en el que aparece como síndica propietaria Adriana Chávez Mercado.
25. El artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que podrán comparecer a juicio los funcionarios que, en los términos de las normas que los rigen, estén facultados para representar a los órganos correspondientes.
26. Por su parte, el artículo 77, fracción II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero⁹ establece que son atribuciones del síndico procurador representar jurídicamente al Ayuntamiento y gestionar los negocios de la Hacienda Municipal, así como efectuar los cobros de los créditos a favor del Ayuntamiento.
27. Conforme al dispositivo referido, la Síndica del Municipio de Coyuca de Catalán, Guerrero, comparece en nombre y representación del municipio actor, por tanto, tiene la legitimación necesaria para promover la presente Controversia Constitucional.

V. LEGITIMACIÓN PASIVA

28. A continuación, se analizará la legitimación de las partes demandadas, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.
29. Los artículos 10, fracción II, y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia, prevén quiénes tienen carácter de demandada o demandado y por conducto de quién pueden comparecer.¹⁰

⁷ **Artículo 3.** La Suprema Corte de Justicia tendrá cada año dos períodos de sesiones; el primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre.

Artículo 143. En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la Ley.

⁸ Segundo. Se reforma el artículo 104 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la carrera judicial y las condiciones de los funcionarios judiciales, para quedar como sigue:

Artículo 104. Para los servidores públicos de órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación serán días de descanso:

I. Los sábados;

II. Los domingos;

III. Los lunes en que por disposición del artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo deje de laborarse;

IV. El primero de enero;

...

⁹ **ARTÍCULO 77.-** Son facultades y obligaciones de los Síndicos Procuradores:

[...]

II. Representar jurídicamente al Ayuntamiento y gestionar los negocios de la Hacienda Municipal, así como efectuar los cobros de los créditos a favor del Ayuntamiento;

[...]

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

[...]

II. Como demandada o demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general, pronunciado el acto o incurrido en la omisión que sea objeto de la controversia;

[...]

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

30. Al respecto, cabe recordar que la norma cuya invalidez se demanda es el artículo Décimo Primero Transitorio de la Ley Número 321 de Ingresos para el Municipio de Coyuca de Catalán, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2023.
31. Tienen el carácter de autoridades demandadas en esta controversia constitucional los Poderes Ejecutivo y Legislativo, a quienes el municipio actor les atribuyó la promulgación y publicación.
32. **Poder Legislativo local.** Yanelly Hernández Martínez, en calidad de Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Guerrero, dio contestación a la demanda, acreditando su personalidad con copia certificada del acta de sesión pública de instalación de la Sexagésima Tercera Legislatura de ese Congreso, celebrada el día primero de septiembre del año dos mil veintiuno.
33. Ahora, el artículo 131, fracción XXV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero¹¹ establece que el Presidente de la Mesa Directiva tendrá la representación legal del Congreso del Estado en las controversias jurisdiccionales y administrativas en las que, con cualquier carácter, esté involucrado y delegar la representación jurídica en la persona o personas que resulte necesario, mediante las formalidades que la ley requiera para cada caso en específico.
34. **Poder Ejecutivo local.** Jorge Salgado Parra dio contestación a la demanda, acreditando su personalidad con copia certificada de su nombramiento como Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero.
35. Al respecto, el artículo 44, fracción XVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero¹² establece la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero tendrá las atribuciones, entre otras, que le confiera el titular del Poder Ejecutivo del Estado.
36. Por su parte, el numeral 9 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado,¹³ estatuyen que el Consejero Jurídico podrá actuar como mandatario, delegado o autorizado del Gobernador Constitucional del Estado en toda clase de juicios, trámites de jurisdicción voluntaria o actos extrajudiciales. En ese orden de ideas, tiene legitimación pasiva.

VI. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

37. En la presente controversia constitucional, los poderes demandados no formularon causales de improcedencia, ni adujeron motivos de sobreseimiento; además, este Alto Tribunal no advierte de oficio la actualización de alguna.
38. Las consideraciones de los apartados que anteceden son obligatorias al haber sido aprobadas por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

VII. ESTUDIO DE FONDO

39. A continuación, se analizarán los planteamientos formulados en el único concepto de invalidez de la demanda que dio origen al presente asunto, lo cuales, por cuestión de método, se dividen en dos temas.

¹¹ **Artículo 131.** Además de las citadas en el artículo precedente, son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva:

[...]

XXV. Tener la representación legal del Congreso del Estado en las controversias jurisdiccionales y administrativas en las que, con cualquier carácter, esté involucrado y delegar la representación jurídica en la persona o personas que resulte necesario, mediante las formalidades que la ley requiera para cada caso en específico;

[...]

¹² **Artículo 44.** La Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo, es el órgano técnico de asesoría y consulta de la persona titular del Poder Ejecutivo del estado en la materia, y tendrá las atribuciones siguientes:

[...]

XVII. Las demás que le confiera la persona titular del Poder Ejecutivo o le atribuyan otras disposiciones jurídicas aplicables.

[...]

¹³ **ARTÍCULO 9.** El trámite y resolución de los asuntos de la competencia de la Consejería Jurídica, corresponde originalmente al titular, quien para la mejor atención y despacho de los mismos podrá delegar facultades u otorgar mandato o autorización a sus subalternos, mediante acuerdo respectivo, sin perjuicio de su ejercicio directo.

VII.1. Principio de motivación objetiva y razonable

40. El Municipio accionante aduce, entre otras cuestiones, que al aprobarse la Ley Número 321 de Ingresos para el Municipio de Coyuca de Catalán, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2023, el Congreso de ese Estado incorporó a la propuesta original, sin justificación alguna, el artículo Décimo Primero Transitorio referido, lo cual implica una violación al principio de legalidad tutelado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no se expresó motivo para justificar la adición del mencionado artículo transitorio, incurriendo en una falta de motivación.
41. Señala que, si bien es facultad del Congreso de Guerrero el modificar la propuesta de Ley de Ingresos que se le remita, también lo es que sólo puede modificarla con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable; por lo cual, ante tal falta de motivación, procede que se invalide el artículo Décimo Primero Transitorio mencionado, pues se trata de un acto arbitrario cometido en contra de municipio.
42. Por lo que hace al tema planteado, respecto a la motivación que debe existir por parte del Congreso Local al modificar las propuestas de leyes de ingresos municipales, este Alto Tribunal al resolver la controversia constitucional 20/2020¹⁴, reiteró que conforme al artículo 115, fracción IV, párrafo primero, la hacienda municipal se integrará con los rendimientos de los bienes que pertenezcan a los Municipios y con las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan en su favor, entre las cuales deben contarse necesariamente: a) las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; b) las participaciones en recursos federales y c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.
43. Asimismo, que el párrafo segundo del artículo y fracción mencionados en el párrafo anterior establece la prohibición de la Federación para limitar la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), y añade que las leyes estatales no podrán establecer exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones; precisa también que sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados y de los Municipios, salvo que sean utilizados para fines o propósitos distintos de su objeto público.
44. Se precisó que la regulación de 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 de los Municipios, debe ser necesariamente el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario.
45. Mientras en un procedimiento ordinario la facultad de iniciativa legislativa se agota en el momento de la presentación del documento ante la cámara decisoria, en el caso que nos ocupa, la propuesta presentada por el Municipio sólo puede ser modificada por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable.
46. Por lo anterior, se ha afirmado que el procedimiento para emitir las leyes de ingresos municipales se trata de una facultad tributaria compartida¹⁵, pues en los supuestos señalados por la fracción IV del artículo 115 constitucional, la potestad tributaria originalmente reservada para el órgano legislativo, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se complementa con el principio de fortalecimiento municipal, reserva de fuentes y con la norma expresa que les otorga la facultad de iniciativa.
47. En consecuencia, aun cuando la decisión final sobre dicha ley sigue correspondiendo a la Legislatura Estatal, ésta se encuentra condicionada por la Norma Fundamental a dar el peso suficiente a la facultad del Municipio, lo cual se concreta en la motivación que tendrá que sustentar en caso de que se aparte de la propuesta municipal.
48. Al respecto, se precisó que el principio de motivación objetiva y razonable funciona como un límite a la libertad de configuración de los tributos por parte del legislador y como una concreción de la facultad de iniciativa en **materia de ingresos** que tienen reconocida los Municipios en la Norma Fundamental.

¹⁴ Resuelta en sesión de diecinueve de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁵ Véase la tesis P./J. 111/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, octubre de 2006, Tomo XXIV, página 1129. Registro digital: 174091.

49. Dicho lo anterior, es **infundado** el correlativo agravio, pues el principio de motivación objetiva y razonable resulta aplicable cuando el Congreso Local modifica la iniciativa de Ley de Ingresos propuesta por el Municipio, en relación con los elementos esenciales de las contribuciones que forman parte de la libre hacienda municipal, esto es, respecto a las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y sobre la prestación de servicios públicos.
50. En el caso concreto, la norma transitoria impugnada no versa sobre dichos tópicos, pues no regula ningún elemento esencial de las referidas contribuciones, sino sobre la configuración de las fuentes del presupuesto de egresos municipal, en relación con el pasivo consistente en la deuda derivada del cumplimiento de laudos.
51. Lo anterior se corrobora de la simple lectura de la norma combatida, que se transcribe a continuación:
- “ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO.** En observancia de la Ley Orgánica del Municipio Libre y de la Ley de Presupuesto y Disciplina Fiscal, ambas del Estado de Guerrero, el presupuesto de egresos del Honorable Ayuntamiento del Municipio Coyuca de Catalán, Guerrero, considerará en su presupuesto de egresos, las previsiones necesarias para cumplir de manera institucional, con las obligaciones y adeudos derivadas de sentencias o laudos laborales, sin recurrir a financiamiento externo, adelanto de participaciones o alguna otra fuente externa. El uso y destino de los recursos para este efecto deberán ser fiscalizados por la Auditoría Superior del Estado, en la revisión de la Cuenta Pública respectiva. Este municipio reconoce que es el único obligado a cumplir con el pago de sentencias y laudos laborales a través de sus recursos propios y fuentes de financiamiento permitidos por la Ley y que no requieren autorización del congreso del Estado, razón por la cual no se debe vincular al Poder Legislativo con el objeto de que este municipio cumpla con su obligación institucional intransferible de pago dada su autonomía tributaria y presupuestal.”
52. En ese orden de ideas, dado que el asunto que nos ocupa no se refiere específicamente al ejercicio de la denominada facultad tributaria compartida¹⁶ (pues en la norma impugnada no se establecen contribuciones), no resulta aplicable la motivación específica para esos supuestos, en la que, con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable, el legislador sustenta la modificación de la iniciativa que formuló originariamente el municipio respectivo. De ahí lo infundado de los correlativos planteamientos.
53. Estas consideraciones son obligatorias al haber sido aprobadas por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó por razones diversas y anunció voto concurrente.

VII.2. Libre administración de la hacienda municipal

54. Por otra parte, el municipio actor aduce que la norma impugnada transgrede el principio de libre administración de la hacienda municipal, contenido en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues limita a dicho Municipio en el manejo de su hacienda; lo anterior, ya que el Congreso de Guerrero le impone la obligación de fijar una partida en su presupuesto de egresos para cumplir de manera institucional con sus obligaciones y adeudos derivados de sentencias o laudos laborales, sin recurrir a financiamiento externo, adelanto de participaciones o alguna otra fuente externa.
55. La libertad de administración hacendaria implica la facultad concedida a los Ayuntamientos para integrar su presupuesto de egresos mediante el libre manejo y aplicación de los recursos públicos, sin que se pierda de vista que únicamente poseen libertad para definir el destino de aquellos ingresos que se encuentran comprendidos en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal.¹⁷

¹⁶ Véase la referida tesis P./J. 111/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, octubre de 2006, Tomo XXIV, página 1129. Registro digital: 174091.

¹⁷ Criterio adoptado por el Pleno de este Alto Tribunal al resolver la controversia constitucional 10/2008, el veintinueve de enero de dos mil nueve, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudíño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia; la Señora

56. También, sobre la hacienda pública y la libre administración hacendaria, el Pleno de este Alto Tribunal, ha sostenido el criterio de que la primera se integra por los ingresos, activos y pasivos de los Municipios; por su parte, la segunda, 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 estos puedan tener **libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades**, siempre en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.¹⁸
57. Asimismo, al resolver la controversia constitucional 4/98¹⁹, este Pleno de la Suprema Corte determinó que el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, contempla los ingresos que comprenden la libre administración hacendaria municipal, determinando que ésta 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, mismas 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.
58. En este sentido, de todos los conceptos que integran la hacienda municipal, sólo los contenidos en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, antes relacionados, estarán sujetos al régimen de la libre administración hacendaria.
59. En estas condiciones, los conceptos que prevé la disposición constitucional referida son aquellos que conforman la libre hacienda municipal, aunque existen otros conceptos que, por su naturaleza, constituyen también parte de la hacienda, tales como las deudas de los Municipios e ingresos que por diferentes conceptos pueden llegar a las arcas municipales, como donaciones o aportaciones federales.²⁰
60. Ahora bien, como se indica, no todos los ingresos que integran la hacienda pública municipal quedan comprendidos en la referida autonomía financiera, pues existen determinados ingresos que se destinan a cubrir aspectos específicos en el Municipio, tal como sucede con las aportaciones federales.
61. En la misma sentencia que resolvió la controversia constitucional 4/98, se precisó que las aportaciones federales, a diferencia de las participaciones, no forman parte de la hacienda municipal que integra el régimen de libre administración hacendaria, ya que constituyen recursos federales que tienen una regulación propia conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación y de la Ley de Coordinación Fiscal, en virtud de que los Municipios no tienen libre disposición de los recursos correspondientes.

Ministra Luna Ramos y el señor Ministro Franco González Salas dejaron a salvo su criterio respecto de las omisiones legislativas. No asistió el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz por estar cumpliendo con una comisión de carácter oficial.

¹⁸ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 5/2000, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XI, febrero de 2000, página 515, registro digital 192331, de rubro: "**HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).**".

¹⁹ Resuelta en sesión de diez de febrero de dos mil, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Castro y Castro, Díaz Romero, Aguinaco Alemán, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Góngora Pimentel. No asistieron los señores Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, por licencia concedida y Mariano Azuela Güitrón, previo aviso a la Presidencia. Fue ponente en este asunto el señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

²⁰ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 6/2000, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XI, febrero de 2000, página 514, registro digital 192330, cuyo contenido es el siguiente: "**HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN 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."

62. Esto es así, pues las aportaciones tienen como finalidad el fortalecimiento de las haciendas locales y municipales mediante la provisión de recursos federales en apoyo a actividades específicas, mismas que sirven de complemento a las participaciones federales, pero con una naturaleza distinta.
63. En este sentido, las aportaciones son recursos de origen federal, por lo cual, su entrega viene destinada para una actividad específica, es por ello por lo que no forman parte de la libre administración de la hacienda municipal.
64. Sintetizado lo anterior, podemos señalar que la hacienda pública se integra por los ingresos, activos y pasivos de los Municipios.
65. Sin embargo, los ingresos que forman parte de la libre administración hacendaria municipal son aquellos mencionados en el referido artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, esto es, las contribuciones que establezcan las Legislaturas Estatales sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo de los Municipios²¹; por lo cual, lo que no se encuentra sujeto a esa libre administración serán, verbigracia, las aportaciones federales, las deudas del Municipio (pasivo) y las donaciones recibidas.
66. Precisado lo anterior, este Alto Pleno considera **fundado** el agravio que se analiza y **suficiente** para declarar la invalidez de la norma impugnada, pues se considera que la misma sí transgrede el principio de libre administración de la hacienda municipal contenido en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal.
67. Para determinar las razones por las cuales se alcanzó la anterior determinación, conviene recordar el contenido de la disposición impugnada:

“**ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO.** En observancia de la Ley Orgánica del Municipio Libre y de la Ley de Presupuesto y Disciplina Fiscal, ambas del Estado de Guerrero, el presupuesto de egresos del Honorable Ayuntamiento del Municipio Coyuca de Catalán, Guerrero, considerará en su presupuesto de egresos, las previsiones necesarias para cumplir de manera institucional, con las obligaciones y adeudos derivadas de sentencias o laudos laborales, sin recurrir a financiamiento externo, adelanto de participaciones o alguna otra fuente externa. El uso y destino de los recursos para este efecto deberán ser fiscalizados por la Auditoría Superior de Estado, en la revisión de la Cuenta Pública respectiva. Este municipio reconoce que es el único obligado a cumplir con el pago de sentencias y laudos laborales a través de sus recursos propios y fuentes de financiamiento permitidos por la Ley y que no requieren autorización del congreso del Estado, razón por la cual no se debe vincular al Poder Legislativo con el objeto de que este municipio cumpla con su obligación institucional intransferible de pago dada su autonomía tributaria y presupuestal.”

68. Conforme a tal precepto, el Ayuntamiento del Municipio de Coyuca de Catalán, Guerrero, deberá considerar en su presupuesto de egresos para dos mil veintitrés, las previsiones necesarias para cumplir con las obligaciones y adeudos derivadas de sentencias o laudos laborales, sin recurrir a financiamiento externo, adelanto de participaciones o alguna otra fuente externa.
69. Además, incluye la limitante para emplear fuentes de financiamiento que requieran autorización del Congreso local, al señalar que el pago de laudos y sentencias laborales únicamente debe realizarse por el municipio a través de recursos que no necesiten de dicha autorización.

²¹ Sobre los servicios públicos a cargo de los Municipios, el artículo 115, fracción III, de la Constitución Federal, enumera los siguientes: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y central de abastos; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública y demás que las Legislaturas locales determinen.

70. Al respecto, debe tomarse en consideración que el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal²², prevé que las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios y revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. **Asimismo, precisa, que los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en los ingresos disponibles.**
71. En la misma línea, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero²³ prevé que los Ayuntamientos serán competentes para aprobar su presupuesto de egresos, de conformidad con los ingresos disponibles y conforme a las leyes que para tal efecto expida el Congreso del Estado.
72. Por su parte, el artículo 146 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, establece que los presupuestos de egresos de los Municipios comprenderán las previsiones de gasto público que habrán de realizar los Ayuntamientos anualmente, entre las que deberá contemplarse una asignación presupuestal, con base en su capacidad financiera, destinada a cubrir las liquidaciones, indemnizaciones o finiquitos de ley a que tengan derechos los trabajadores.
73. Así, como se precisó, la libre administración hacendaria, obedece a la facultad concedida a los ayuntamientos para integrar su presupuesto de egresos mediante el manejo y aplicación de los recursos públicos que dispongan, no obstante que únicamente poseen libertad para definir el destino de aquellos ingresos que se encuentran comprendidos en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, mismos que consisten en contribuciones que establezcan las Legislaturas Estatales sobre la propiedad inmobiliaria, la participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo de los Municipios.
74. En este sentido, la norma cuya invalidez se solicita por el accionante transgrede el citado principio autonomía financiera municipal, **ya que limita al Municipio actor la posibilidad de recurrir a financiamiento externo, adelanto de participaciones, alguna otra fuente externa, así como a cualquier fuente que requiera autorización del Congreso local, a fin de cubrir las obligaciones y adeudos derivados de sentencias o laudos laborales.**
75. Esto es, transgrede el principio referido debido a que la Legislatura **no puede determinar, en lugar del municipio actor, cómo integrar, manejar y aplicar los ingresos que forman su presupuesto de egresos, por lo que no puede decidir, ni limitar, las fuentes de ingreso que serán empleadas para el pago de deudas derivadas de sentencias y laudos**, tal como ocurrió en el caso concreto con la norma en estudio.

²² **Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

...

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

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 las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

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

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

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

²³ **Artículo 178.** Los Ayuntamientos son competentes para:

...

VIII. Aprobar su presupuesto de egresos, de conformidad con los ingresos disponibles y conforme a las leyes que para tal efecto expida el Congreso del Estado, debiendo: a) Incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales; y, b) En caso de estipular erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura, deberán contar con la autorización previa del Congreso del Estado, e incluirse en los subsecuentes presupuestos de egresos.

76. En efecto, la Legislatura local señala al accionante, a través de la norma transitoria combatida, cómo debe integrar su presupuesto de egresos respecto de deudas derivadas de laudos, lo que implica una invasión a su esfera competencial otorgada por la Constitución Federal sobre la libre administración de su hacienda, previsto en el artículo 115, fracción IV, de ese ordenamiento, pues transgrede su facultad de determinación de sus egresos contenida en ese artículo constitucional.
77. Cabe aclarar que, aun cuando exista la obligación del Municipio para fijar una partida en su presupuesto para el pago de alguna deuda, tal circunstancia no implica que el Congreso local pueda imponerle la forma en que debe preverse dicha partida, ni determinar la fuente (ya sea incluyendo o excluyendo alguna) de los ingresos que la integrarán, pues ello es parte de la facultad del Municipio, relacionada con su libertad de administración hacendaria.
78. En ese sentido, la norma combatida (al limitar al actor para recurrir a financiamiento externo, adelanto de participaciones o alguna otra fuente externa, e impedirle que acuda a una fuente que requiera autorización del Congreso estatal) invade la autonomía hacendaria municipal, consagrada en el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, que establece que *“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”*.
79. Sirve de apoyo a lo anterior Jurisprudencia P./J. 37/2003²⁴, de rubro y texto:

MUNICIPIOS. LA LEGISLATURA ESTATAL CARECE DE FACULTADES PARA APROBAR SUS REMUNERACIONES (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ADICIONADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999). El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 27/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 818, determinó que el artículo 129 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, en cuanto impide a los Ayuntamientos de los Municipios de esa entidad federativa acordar remuneraciones para sus miembros sin aprobación del Congreso Local, no infringe el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, el criterio anterior debe interrumpirse en virtud de la adición a esa fracción, aprobada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, en el sentido de que los recursos que integran la hacienda pública municipal se ejercerán de manera directa por los Ayuntamientos, o por quien ellos autoricen, por lo que la programación, presupuestación y aprobación del presupuesto de egresos del Municipio son facultades exclusivas de éste, para lo cual debe tomar en cuenta sus recursos disponibles, pues sostener que carecen de esa exclusividad en el ejercicio de sus recursos tornaría nugatorio el principio de autonomía municipal previsto en la Constitución Federal, de donde se concluye que la Legislatura Estatal no se encuentra facultada para aprobar las remuneraciones de los integrantes de los Municipios, por no encontrarse previsto en la referida fracción IV.

[Énfasis añadido]

80. Además, no pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal autoriza a las Legislaturas Locales para establecer en las leyes que expidan las bases generales de la administración pública municipal, las cuales deben orientarse a regular sólo cuestiones generales del Municipio y desarrollar las bases establecidas por el Órgano Reformador de la Constitución en la mencionada disposición constitucional, atendiendo a los principios de igualdad, eficacia y honradez en el manejo de los recursos públicos.
81. No obstante, si la Constitución otorga a los Municipios la facultad de administrar libremente su hacienda, de aprobar el presupuesto de egresos, además de disponer que los recursos que integran su hacienda serán ejercidos en forma directa por sus Ayuntamientos o por quien ellos autoricen conforme a la ley, entonces debe concluirse que éstos pueden optar por la forma de ejecución que más les convenga, siempre y cuando con ello se garantice el manejo transparente y adecuado de los recursos públicos, por lo que al limitar la norma legal impugnada la forma en que se integrarán las previsiones

²⁴ Registro digital: 183494, Novena Época; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVIII, Agosto de 2003, página 1373.

necesarias para cumplir de manera institucional con las obligaciones y adeudos derivadas de sentencias o laudos laborales, excede de la facultad legislativa en materia municipal y restringe la libre administración hacendaria municipal.

82. Por lo anterior, al ser **fundados** los argumentos de la parte actora, se declara la **invalidez** del artículo Décimo Primero transitorio de la Ley Número 321 de Ingresos Para el Municipio de Coyuca de Catalán, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023.
83. Cabe destacar que las consideraciones generales abordadas en este fallo tanto del principio de libre administración de la hacienda municipal como del principio de motivación objetiva y razonable fueron reiteradas por este Pleno al resolver la controversia constitucional 82/2022²⁵.
84. Estas consideraciones son obligatorias al haber sido aprobadas por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del párrafo 83, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat por razones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán. El señor Ministro Aguilar Morales votó separándose de varias consideraciones y por razones adicionales. La señora Ministra Presidenta se pronunció en contra de las consideraciones y anunció voto concurrente.

VIII. EFECTOS

85. Los artículos 41, fracción IV, y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos disponen que las sentencias que se dicten deberán contener sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales operen y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual producirán sus efectos.
86. En atención a lo anterior, de acuerdo con las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la **invalidez** del artículo Décimo Primero Transitorio de la Ley Número 321 de Ingresos para el Municipio de Coyuca de Catalán, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2023, publicada el veintitrés de diciembre del dos mil veintidós en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero.
87. Conforme a lo dispuesto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la materia, la declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de este fallo al Congreso del Estado de Guerrero.

IX. DECISIÓN

88. Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la **invalidez** del artículo transitorio décimo primero de la Ley Número 321 de Ingresos para el Municipio de Coyuca de Catalán, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de diciembre de dos mil veintidós, por los motivos expuestos en el apartado VII de esta decisión.

TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Guerrero, en los términos precisados en el apartado VIII de esta determinación.

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

Notifíquese mediante oficio a las partes, devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad para los efectos legales a que haya lugar y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

²⁵ Resuelta en sesión de dos de febrero de dos mil veintitrés, cuya parte considerativa fue aprobada por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. El señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistió a la sesión por gozar de vacaciones al haber integrado la comisión de receso.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al VI relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de la norma cuya invalidez se demanda, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández por razones diversas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VII.1, denominado "Principio de motivación objetiva y razonable", consistente en declarar infundado el concepto de invalidez respectivo. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del párrafo 83, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales separándose de varias consideraciones y por razones adicionales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat por razones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández en contra de las consideraciones, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VII.2, denominado "Libre administración de la hacienda municipal", consistente en declarar la invalidez del artículo transitorio décimo primero de la Ley Número 321 de Ingresos para el Municipio de Coyuca de Catalán, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Guerrero.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. Doy fe.

Firman la señora Ministra Presidenta y la señora Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Ministra Presidenta, **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ministra Ponente, **Loretta Ortiz Ahlf**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de veinte fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 36/2023, promovida por el Municipio de Coyuca de Catalán, Estado de Guerrero, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del tres de octubre del dos mil veintitrés. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dos de enero de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.