



LA SEXAGÉSIMA SEGUNDA LEGISLATURA AL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TABASCO, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES CONFERIDAS POR EL ARTÍCULO 28, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TABASCO; Y CON BASE EN LO SIGUIENTE:

ANTECEDENTES

I. El 16 de octubre de 2017, se recibió en Secretaría General del Congreso del Estado, el oficio número 25227/2017, suscrito por el C. Gustavo Virgen Villagómez, Secretario del Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Tabasco en el que se remitió un Acuerdo de fecha 10 de octubre de 2017, relativo al juicio de amparo 789/2014-II, promovido por Alejandro Martínez López, al cual anexó copia del acta de sesión extraordinaria de cabildo de fecha 4 de octubre de 2017 en la que consta la autorización para realizar una adecuación presupuestal del Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal 2017 por un monto de \$8'244,501.82 (Ocho millones doscientos cuarenta y cuatro mil quinientos un pesos 82/100 m.n.) que se destinan a pago de laudo.

II. El 17 de octubre de 2017, se recibió en la Comisión Ordinaria de Hacienda y Finanzas, el oficio número HCE/DASP/CRSP/797/2017, signado por el Lic. Renato Arias Arias, por medio del cual se envía el oficio y acuerdo referido en el antecedente I, para que la Comisión determine lo conducente

III. Que con fecha 07 de Noviembre de 2017, por medio de diversos oficios dirigidos a los 35 diputados integrantes de la LXII Legislatura al Congreso del Estado, se notificó un acuerdo de fecha 30 de octubre de 2017, dictado por el Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Tabasco, en el cual se les requiere a que sesionen la aprobación de la adecuación presupuestal para el Ayuntamiento de Nacajuca Tabasco realizada por dicho cabildo en la sesión extraordinaria del 04 de Octubre de 2017.

IV. Que con fecha 8 de noviembre de 2017, la Comisión de Hacienda y Finanzas del Congreso del Estado emitió un Dictamen por el cual se declara imposibilitado constitucional y legalmente el Congreso del Estado de Tabasco para efectuar las acciones tendientes al cumplimiento de un Acuerdo dictado por el Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Tabasco en el juicio de amparo 789/2014-II, por el que se nos requiere adecuar el presupuesto del H. Ayuntamiento del Municipio de Nacajuca, Tabasco, en virtud de que no se encuentra dentro de las atribuciones del H. Congreso del Estado de Tabasco ni de su Comisión de Hacienda y Finanzas, tal como lo estipula el marco jurídico federal y estatal aplicable referidos en los considerandos del presente.

V. Que con fecha 9 de noviembre de 2017, el Pleno de la LXII legislatura al H. Congreso del Estado aprobó el Dictamen referido en el antecedente anterior, emitiendo el Acuerdo 045, e instruyó a la Dirección de Asuntos Jurídicos dar respuesta.



VI. Que con fecha 15 de noviembre de 2017, por medio de diversos oficios dirigidos a los 35 diputados integrantes de la LXII Legislatura al Congreso del Estado, se notificó un acuerdo de fecha 13 de noviembre de 2017 dictado por el Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Tabasco, en el cual se en el cual se requiere al Congreso del Estado aprobar una adecuación presupuestal correspondiente al presente ejercicio fiscal del H. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Nacajuca, Tabasco, al considerar que constituye una afectación a las partidas federales realizada por el cabildo en la sesión extraordinaria de cuatro de octubre de esta anualidad, o bien esta soberanía, manifieste fundada y motivadamente el impedimento o prohibición legal que se tenga para ello; insistiéndose que no se podrá alegar ser incompetente para ello, pues los numerales 5 de la Ley de Coordinación Fiscal y Financiera del Estado de Tabasco y 32 de la Ley de Deuda Pública del Estado y sus Municipios, claramente **otorga al Congreso esa facultad;**

En tal razón, los integrantes de ese órgano legislativo, determinaron emitir el Dictamen correspondiente. Por lo que:

CONSIDERANDO

PRIMERO. Los cimientos del federalismo mexicano recaen en el Municipio Libre. Aun siendo la pieza más pequeña de este engranaje, resulta ser la más importante, ya que el Municipio es la base en la división territorial y la organización política y administrativa de los Estados, quienes a su vez conforman la República.

Es por ello que dicha figura de organización política administrativa goza de principios fundamentales velados por nuestra Carta Magna como el ser entes autónomos, contar con personalidad jurídica y tener libertad de hacienda municipal, entre otros.

SEGUNDO. El principio de libre administración de la hacienda municipal es el que tiene como objetivo, fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los municipios, para que tengan libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfagan sus necesidades sin estar afectados por intereses ajenos que los obliguen a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales, en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.¹

TERCERO. Este principio se encuentra contemplado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el siguiente precepto:

*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:*

...

¹ <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/163/163468.pdf>



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...*

...

*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;...*

CUARTO. Con el principio de libre administración de la hacienda se pretende que sea el Municipio quien atienda sus necesidades propias, siendo éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen y 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.²

QUINTO. Es por ello que, en el esquema expreso en el artículo 115 Constitucional, les corresponde a los Municipios presentar a las Legislaturas locales su iniciativa de Ley de Ingresos anual, la cual habrá de ser elaborada contemplando la facultad constitucional de los Ayuntamientos, para que en el ámbito de su competencia, propongan a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

SEXTO. Por su parte, la Constitución Política del Estado de Tabasco en su artículo 36 enumera las facultades que posee el Congreso del Estado. Haciendo hincapié que dentro de ellas no se encuentra la de aprobar su presupuesto o la forma de distribuir sus recursos económicos a los Ayuntamientos del Estado. Si bien es cierto, la Legislatura local aprueba la iniciativa de Ley de Ingresos del Municipio, esto no puede considerarse como una asignación o dotación presupuestal como tal, ya que el Congreso se limita únicamente a aprobar la propuesta elaborada por la Municipalidad, y el presupuesto de egresos de los Ayuntamientos ni siquiera es aprobado por el Congreso, sino por el propio Ayuntamiento.

2



SÉPTIMO. De lo anterior se concluye que dentro del marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco, Reglamento Interior del Congreso del Estado o alguna otra normatividad de carácter secundario, no existe disposición que le otorguen facultades para elevar impuestos, derechos, productos y aprovechamientos en detrimento de los contribuyentes, ni para aprobar solicitudes de ampliación presupuestal o el presupuesto de egresos de los Ayuntamientos, ni de desplegar actos tendentes a coadyuvar con dichas entidades, conducentes al cumplimiento de obligaciones derivadas de resoluciones emitidas en procedimientos de índole jurisdiccional o administrativas, dada la libertad que les asiste constitucionalmente para administrar libremente su hacienda.

En efecto, las facultades específicas del Congreso del Estado se circunscriben sustancialmente al contenido del artículo 36 de la Constitución Política del Estado de Tabasco, y los de esta Comisión a los artículos 63, 65, fracción I y 75, fracción XIV de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; y 58, fracción XIV del Reglamento Interior del Congreso del Estado, que no se desprende facultad de imperio sobre los Ayuntamientos ni autoridades que los integran, o alguna otra tendente a la vigilancia del cumplimiento o ejecución de las resoluciones que dicten las autoridades judiciales, administrativas o del trabajo en el ámbito de su competencia, por ser contraria al artículo 115 constitucional, que sienta las bases de la organización política de México, sobre los principios del respeto al Municipio libre y de la libre administración de sus bienes, sin intervención de ninguna otra autoridad, debido a que constituiría una amenaza trascendental para las instituciones y para los derechos consagrados a favor de los Municipios

OCTAVO. Aunado a lo anterior, en términos de lo dispuesto por los artículos 6 y 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, las Legislaturas Locales establecen la distribución de las participaciones federales entre los municipios. Las participaciones que correspondan a las entidades y municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios. Similares preceptos se encuentran contenidos en los artículos 4 y 5 de la Ley de Coordinación Fiscal y Financiera del Estado.



NOVENO. La Ley de Coordinación Fiscal señala que corresponde a las Legislaturas Locales establecer su distribución entre los municipios mediante disposiciones de carácter general, ello no les otorga la facultad de disponer la aplicación discrecional de aquéllos, de conformidad con el artículo 1o. de la ley referida, en correlación con los artículos 1, 2, fracción II, y 3, fracciones I, VII, VIII y IX, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Tabasco y sus Municipios.

DÉCIMO. Por su parte la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, establece a lo largo de diversas disposiciones que los Ayuntamientos son los únicos que tienen la facultad de aprobar, modificar y adecuar sus presupuestos, a saber:

Artículo 29. Son facultades y obligaciones de los ayuntamientos:

...

IV. Estimar, examinar, discutir y aprobar la iniciativa de Ley de Ingresos Municipales, que será remitida entre el 5 y el 31 del mes de octubre de cada año, a la Legislatura estatal para su aprobación;...

V. Examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos sobre la base de sus ingresos disponibles y de conformidad con el Programa Operativo Anual correspondiente y el Plan Municipal de Desarrollo. **En su caso las modificaciones o ampliaciones, se sujetarán a lo previsto en el artículo 65, fracción III, segundo párrafo, de esta Ley, así como las que autorice el Cabildo y las demás disposiciones aplicables;**

En dicho presupuesto de egresos deberán incluirse los tabuladores desglosados de las remuneraciones que percibirán los miembros del Ayuntamiento y demás servidores públicos, a propuesta del Presidente Municipal, sujetándose a lo establecido en el artículo 75 de la Constitución Política del Estado y la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

El incumplimiento de esta disposición será sancionada conforme a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin perjuicio de otras sanciones que prevean otras leyes

Artículo 65. El presidente municipal es el órgano ejecutivo del Ayuntamiento y tiene las siguientes facultades y obligaciones:

[...]

III. Elaborar los planes y programas municipales de acuerdo a las leyes respectivas, así como el **presupuesto de ingresos y egresos**, sometiéndolos a la consideración del Ayuntamiento. Debiendo además publicar en el Periódico Oficial del Estado y en todo el Municipio por el medio de comunicación impreso que considere idóneo, el Plan Municipal de Desarrollo y el Programa Operativo Anual, de inicio de un periodo



Constitucional, el primero, dentro de los primeros ciento veinte días naturales de su mandato, y posteriormente el Programa Operativo Anual, dentro de los primeros noventa días de cada ejercicio fiscal anual, publicando también de manera trimestral los resultados de sus revisiones y, en su caso, sus adecuaciones.

Tratándose del presupuesto de egresos correspondiente al primer año del ejercicio de un nuevo periodo constitucional, dentro de los sesenta días siguientes de iniciado el mismo, y conforme la previsión de los ingresos, el presidente municipal podrá solicitar al Cabildo, la aprobación de la modificación, y en su caso, la ampliación del presupuesto asignado por la administración anterior, para el ejercicio de que se trate, a fin de dar cumplimiento al Plan Municipal de Desarrollo y al Programa Operativo Anual de ese año, así como a los demás objetivos y metas que se pretendan alcanzar;

Artículo 112. La Legislatura estatal aprobará las leyes de ingresos de los municipios, revisará y fiscalizará sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles y el Programa Operativo Anual del año de que se trate.

DÉCIMO PRIMERO. La Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Tabasco y sus Municipios detalla y amplía el análisis de las obligaciones que surjan durante la ejecución del Presupuesto de Egresos de un ejercicio fiscal, incluyendo lo referente a las adecuaciones presupuestales, de la siguiente manera:

Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Tabasco y sus Municipios

ARTÍCULO 1.- La presente Ley es de orden público, y tiene por objeto reglamentar los artículos 36, fracciones VII, X Y XXXIX, 41, 51, fracción VII, 65, fracciones V, VI y VII, 66, 73, 75 y 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos.

Los ejecutores de gasto cumplirán las disposiciones de esta Ley, debiendo observar que la administración de los recursos se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

Los ejecutores de gasto cumplirán las disposiciones de esta Ley aun en la administración de los recursos que no pierden su carácter federal, siempre y cuando las mismas no se contrapongan expresamente con lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal, el Presupuesto de Egresos de la Federación, los demás ordenamientos jurídicos aplicables y, en su caso, con lo convenido con el Gobierno Federal.



El Órgano Superior de Fiscalización del Estado fiscalizará el estricto cumplimiento de las disposiciones de esta Ley por parte de los ejecutores de gasto, conforme a las atribuciones que le confieren la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco y la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco.

ARTÍCULO 2.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

*II. **Adecuaciones presupuestarias, las modificaciones a las estructuras funcional programática, administrativa y económica, a los calendarios de presupuesto y las ampliaciones y reducciones al Presupuesto General de Egresos del Estado, a los Presupuestos de Egresos Municipales** o a los flujos de efectivo correspondientes, siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de los ejecutores de gasto;*

*IX. **Déficit presupuestario:** el financiamiento que cubre la diferencia entre los montos previstos en la Ley de Ingresos del Estado y el Presupuesto General de Egresos del Estado, o **entre la Ley de Ingresos Municipal y el Presupuesto de Egresos Municipal**, y aquélla entre los ingresos y los gastos en los presupuestos de las entidades;*

*X. **Dependencias:** los ejecutores de gasto previstos en los artículos 13 y 26 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco y **73 y 97 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco**, incluyendo a sus respectivos órganos desconcentrados;*

*XVI. **Ejecutores de gasto:** los Poderes Legislativo y Judicial, incluyendo a sus respectivos órganos desconcentrados, los órganos autónomos, las dependencias y entidades del ámbito estatal, así como **los Municipios, sus dependencias y entidades, que realizan las erogaciones a que se refiere el artículo 5 de esta Ley con cargo al Presupuesto General de Egresos del Estado o a los Presupuestos de Egresos Municipales;***

*XVIII. **Entidades:** los organismos descentralizados, empresas de participación estatal o municipal, fideicomisos públicos que sean considerados entidades paraestatales o paramunicipales y demás entidades, sin importar la forma en que sean identificadas, **previstos en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco y la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco;***

*XIX. **Estructura Programática:** el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Estatal de Desarrollo o los Planes Municipales de Desarrollo y en los programas y presupuestos, así como ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos;*

*XXI. **Gasto neto total:** la totalidad de las erogaciones aprobadas en el Presupuesto General de Egresos del Estado o los Presupuestos de*



Egresos Municipales con cargo a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos del Estado o las Leyes de Ingresos Municipales, las cuales no incluyen las amortizaciones de la deuda pública y las operaciones que darían lugar a la duplicidad en el registro del gasto;

XXII. Gasto total: la totalidad de las erogaciones aprobadas en el Presupuesto General de Egresos del Estado o los Presupuestos de Egresos Municipales con cargo a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos del Estado o las Leyes de Ingresos Municipales y, adicionalmente, las amortizaciones de la deuda pública y las operaciones que darían lugar a la duplicidad en el registro del gasto;

XXIII. Gasto programable: las erogaciones que el Estado y los Municipios realizan en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población;

XXIV. Gasto no programable: las erogaciones del Estado y los Municipios que derivan del cumplimiento de obligaciones legales, del Decreto de Presupuesto General de Egresos del Estado o los Acuerdos de Presupuestos de Egresos Municipales, que no corresponden directamente a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población;

*XXV. Hacienda Pública: la Hacienda Pública Estatal o, en su caso, **las Haciendas Públicas Municipales;***

XXVII. Ingresos excedentes: los recursos que durante el ejercicio fiscal se obtienen en exceso de los aprobados en la Ley de Ingresos del Estado o en las Leyes de ingresos Municipales, o en su caso respecto de los ingresos propios de las entidades;

XXVIII. Ingresos propios: los recursos que obtienen las entidades en contraprestación a los servicios que brindan o los bienes que comercializan, así como los rendimientos financieros generados en cuentas bancadas;

XXIX. Ley: la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Tabasco y sus Municipios;

XXX. Ley Federal: la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;

XXXI. Ley de Ingresos: la Ley de Ingresos del Estado o, en su caso, las Leyes de Ingresos Municipales para el ejercicio fiscal correspondiente;

XXXIII. Partida presupuestal: el nivel de agregación específico en el cual se describen las expresiones concretas y detalladas de los bienes y servicios que se adquieren;

XXXV. Percepciones ordinarias: los pagos por sueldos y salarios, conforme a los tabuladores autorizados y las respectivas prestaciones, que se cubren a los servidores públicos de manera regular como contraprestación por el desempeño de sus labores cotidianas en los Poderes Ejecutivo,



Legislativo y Judicial, los órganos autónomos y los Municipios donde prestan sus servicios, así como los montos correspondientes a los incrementos a las remuneraciones que, en su caso, se hayan aprobado para el ejercicio fiscal;

XXXVI. Plan de Desarrollo: el Plan Estatal de Desarrollo o, en su caso, los Planes Municipales de Desarrollo;

*XXXVII. **Presupuesto de Egresos:** el Presupuesto General de Egresos del Estado o, en su caso, **los Presupuestos de Egresos Municipales para el ejercicio fiscal correspondiente**, incluyendo el Decreto o Acuerdo, los anexos y tomos;*

XXXVIII. Presupuesto devengado: el reconocimiento de las obligaciones de pago por parte de los ejecutores de gasto a favor de terceros, por los compromisos o requisitos cumplidos por éstos conforme a las disposiciones aplicables, así como de las obligaciones de pago que se derivan por mandato de leyes o decretos, así como resoluciones y sentencias definitivas;

XXXIX. Presupuesto regularizable de servicios personales: las erogaciones que con cargo al Presupuesto General de Egresos del Estado o los Presupuestos de Egresos Municipales implican un gasto permanente en subsecuentes ejercicios fiscales en materia de servicios personales, por concepto de percepciones ordinarias, y que se deben informar en un apartado específico en el proyecto de Presupuesto respectivo:

XLIV. Remuneraciones: la retribución económica que constitucionalmente corresponda a los servidores públicos por concepto de percepciones ordinarias y, en su caso, percepciones extraordinarias;

XLV. Requerimientos financieros del sector público, las necesidades de financiamiento para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, incluyendo las actividades del sector privado y social cuando actúan por cuenta del Gobierno Estatal o los gobiernos municipales;

XLVI. Responsabilidad Hacendaría: la observancia de los principios y las disposiciones de esta Ley, la Ley de Ingresos del Estado o las Leyes de Ingresos Municipales, el Presupuesto General de Egresos del Estado o los Presupuestos de Egresos Municipales y los ordenamientos jurídicos aplicables que procuren el equilibrio presupuestario, la disciplina fiscal y el cumplimiento de las metas aprobadas por el Congreso del Estado;

XLVIII. Sistema de evaluación del desempeño: el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores de desempeño que permitan conocer el impacto social del ejercicio del gasto público;

L. Subsidios: las asignaciones de recursos previstas en el Presupuesto General de Egresos del Estado que, a través de sus dependencias y



entidades otorga el Gobierno Estatal a los diferentes sectores de la sociedad y a los Municipios, así como aquéllas que otorgan las dependencias y entidades de éstos a los diferentes sectores de la sociedad con cargo a los Presupuestos de Egresos Municipales, para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general;

LI. Transferencias: las asignaciones destinadas en forma directa o indirecta a los sectores público, privado y externo, así como apoyos como parte de su política económica y social, de acuerdo a las estrategias y prioridades de desarrollo para el sostenimiento y desempeño de sus actividades:

LIII. Unidades de administración: las áreas administrativas de los ejecutores de gasto, establecidas en los términos de su respectiva Ley Orgánica, Reglamento interior o el ordenamiento jurídico que les es aplicable, encargadas de desempeñar las funciones a que se refiere el último párrafo del artículo 5 de esta Ley. En el ámbito municipal, las Direcciones de Finanzas, Programación y Administración, de acuerdo a las atribuciones que a cada una de ellas les confiere la Ley Orgánica de los Municipios del rodado de Tabasco. y

LIV. Unidades responsables: las áreas administrativas de los ejecutores de gasto que estén obligadas a la rendición de cuentas sobre los recursos humanos, materiales y financieros que administran de conformidad con el Presupuesto General de Egresos del Estado o los Presupuestos de Egresos Municipales, para dar cumplimiento al Plan Estatal de Desarrollo o al respectivo Plan Municipal de Desarrollo.

[...]

ARTÍCULO 5.- El gasto público comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial; que realizan los siguientes ejecutores de gasto:

[...]

VI. Los Municipios, sus dependencias y entidades.

[...]

ARTÍCULO 6.- La autonomía presupuestaria otorgada a los Municipios a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para administrar libremente su hacienda, se realizará sin perjuicio de que en el ejercicio de sus recursos los Municipios se apegarán a lo dispuesto en esta Ley y su Reglamento.

Salvo por lo previsto en el segundo párrafo del artículo 3 de esta Ley, los órganos competentes de los Municipios asumirán las responsabilidades que en esta Ley y su Reglamento se le confieren a sus equivalentes en el ámbito estatal. En caso de duda en la interpretación



de esta equivalencia, se estará a lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco.

[...]

Artículo 15. A toda propuesta de aumento o creación de gasto del Presupuesto de Egresos, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto.

...

Artículo 38.- La aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos se sujetará al siguiente procedimiento:

...

II. Los Ayuntamientos remitirán al Congreso del Estado a más tardar el 31 de octubre de cada año las iniciativas de Ley de Ingresos;

III. Las iniciativas de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos serán aprobados por el Congreso del Estado a más tardar el 11 de diciembre de cada ejercicio fiscal;

IV. Con base en su respectiva Ley de Ingresos aprobada por el Congreso del Estado, **los presidentes municipales elaborarán su Presupuesto de Egresos, que deberá ser aprobado por el Ayuntamiento** correspondiente a más tardar el 27 de diciembre de cada año;

ARTÍCULO 43.- Los ejecutores de gasto, con cargo a sus respectivos presupuestos y de conformidad con las disposiciones generales aplicables, deberán cubrir las contribuciones federales, estatales y municipales correspondientes, así como las obligaciones de cualquier índole que se deriven de resoluciones definitivas emitidas por autoridad competente.

Las adecuaciones presupuestarias que, en su caso, sean necesarias para el pago de las obligaciones a que se refiere la parte final del párrafo anterior, no podrán afectar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas prioritarios aprobados en el Presupuesto de Egresos.

Las dependencias y entidades que no puedan cubrir la totalidad de las obligaciones conforme a lo previsto en el párrafo anterior, presentarán ante la autoridad competente un programa de cumplimiento de pago que deberá ser considerado para todos los efectos legales en vía de ejecución respecto de la resolución que se hubiese emitido, con la finalidad de cubrir las obligaciones hasta por un monto que no afecte los objetivos y metas de los programas prioritarios, sin perjuicio de que el resto de la obligación deberá pagarse en los ejercicios fiscales subsecuentes conforme a dicho programa.

Los Municipios, los Poderes Legislativo y Judicial y los órganos autónomos, en caso de ser necesario, establecerán una propuesta de



cumplimiento de obligaciones, observando en lo conducente lo dispuesto en los párrafos segundo y tercero de este artículo.

DÉCIMO SEGUNDO. Bajo el marco referencial constitucional y legal antes transcrito se puede apreciar con nitidez que el Poder Legislativo local sólo cuenta con facultades para: 1.- Aprobar las leyes de ingresos de los municipios; 2.- Aprobar la afectación de participaciones federales, en los casos en que proceda, de acuerdo a la Ley; y 3.- Autorizar la contratación de empréstitos o financiamientos siempre y cuando se destinen a la inversión pública productiva, entre otros.

En tal virtud, no es competencia de este Congreso local llevar a cabo la adecuación presupuestal correspondiente al presente ejercicio fiscal del Ayuntamiento Constitucional de Nacajuca, Tabasco, realizada por el Cabildo en la sesión extraordinaria de cuatro de octubre de esta anualidad, requerida por el C. Juez Cuarto de Distrito en el Estado, pues bajo el principio constitucional de la libre administración hacendaria consagrada en el artículo 115 de nuestra carta magna, es a los ayuntamientos a quienes compete aprobar sus presupuestos de egresos y modificarlos o adecuarlos. De ahí que el requerimiento formulado por el C. Juez Cuarto de Distrito en el Estado, contenido en su atento Acuerdo de fecha 13 de noviembre del año en curso, contravenga disposiciones constitucionales. Para mayor claridad se transcribe el requerimiento formal que el órgano de control constitucional hizo a los 35 diputados integrantes de la LXII Legislatura y que en su literalidad dice:

"Consecuentemente, con fundamento en tales preceptos y los numerales 107, fracción XVI Constitucional, 192, 193, 195, 238, 258 y 267, fracción I, de la Ley de Amparo, se requiere a Yolanda Isabel Bolón Herrada, Zoila Margarita Isidro Pérez, Alfredo Torres Zambrano, María Estela de la Fuente Dagdug, Saúl Armando Rodríguez Rodríguez, Adrián Hernández Balboa, Yolanda Rueda de la Cruz, Juan Pablo de la Fuente Utrilla, César Augusto Rojas Rabelo, Juan Manuel Fócil Pérez, José Alfonso Mollinedo Zurita, María Luisa Somellera Corrales, Salvador Sánchez Leyva, Luis Alberto Campos Campos, José Manuel Lizárraga Pérez, Charles Méndez Sánchez, Marcos Rosendo Medina Filigrana, Carlos Ordorica Cervantes, Silbestre Álvarez Ramón, Ana Luisa Castellanos Hernández, Manlio Beltrán Ramos, José Antonio Pablo de la Vega Asmitia, Manuel Andrade Díaz, Gloria Herrera, Federico Madrazo Rojas, José Atila Morales Ruiz, Hilda Santos Padrón, Guillermo Torres López, Norma Gamas Fuentes, Patricia Hernández Calderón, Leticia Palacios Caballero, Candelaria Pérez Jiménez y Solange María Soler Lanz; Diputados Integrantes del Congreso del Estado de Tabasco, para que dentro del plazo de cinco días, contado a partir del día siguiente al en que sea notificado de este acuerdo, en el ámbito respectivo de su competencia, en sesión ordinaria incluyan un punto de acuerdo sobre lo anterior y considerando que dicho órgano legislativo si es competente para pronunciarse al respecto, aprueben la adecuación presupuestal (sic) correspondiente al presente ejercicio fiscal del Ayuntamiento Constitucional de Nacajuca, Tabasco, pues constituye una afectación a las partidas federales



realizada por el cabildo en la sesión extraordinaria de cuatro de octubre de esta anualidad, o bien manifieste fundada y motivadamente el impedimento prohibición legal que tenga para ello, empero, se insiste, no podrán estimar ser incompetentes para ello, pes los numerales 5º de la Ley de Coordinación Fiscal y Financiera del Estado de Tabasco y 32 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Tabasco y sus Municipios, claramente les otorgan esa facultad.

Esto es, no se trata de aprobar el presupuesto de egresos, ni una ampliación presupuestaria, sino de vigilar que la afectación ya aprobada no contravenga los principios de la administración pública, en la medida que existen partidas inafectables, en otras palabras, su intervención es vigilar que la afectación a las partidas federales se encuentre ajustada a derecho por ser dichas partidas de aquellas que por su naturaleza se pueden aplicar al pago de obligaciones...."

Antes de entrar al estudio de fondo sobre el contenido del requerimiento arriba señalado, es importante señalar que del análisis del contenido del acuerdo de fecha 13 de noviembre de 2017, dictado por el Juez Cuarto de Distrito en el Estado, se aprecia que en otra parte del mencionado acuerdo se señala:

"... No obsta que el cabildo municipal en alusión no haya solicitado la aprobación del órgano legislativo del Estado en la sesión de cabildo en referencia, pues este órgano de control constitucional a efecto de evitar un vicio en las actuaciones del municipio responsable, con las consecuencias dilatorios que ello podría generar en el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, fue quien ordenó la aprobación del Congreso de tal acta de cabildo..."

Por todo lo anterior se concluye:

- Que quien ordena la aprobación del contenido del acta de cabildo es el Juez Cuarto de Distrito, por lo que no importa que no lo hayan solicitado los regidores integrantes del mismo.
- Que, aunque el Juez Cuarto de Distrito, señala que requiere al Congreso para que se apruebe la adecuación presupuestal correspondiente al presente ejercicio fiscal del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Nacajuca, Tabasco, que constituye una afectación a las partidas federales realizada por el cabildo, aclara que no se trata de aprobar el presupuesto de egresos, ni una ampliación presupuestaria, **sino de vigilar que la afectación ya aprobada no contravenga los principios de la administración pública, en la medida que existen partidas inafectables**, en otras palabras, la intervención del Congreso, **es vigilar que la afectación a las partidas federales se encuentre ajustada a derecho por ser dichas partidas de aquellas que por su naturaleza se**



pueden aplicar al pago de obligaciones.

- También se señala que, en su caso, este Congreso, puede manifestar fundada y motivadamente el impedimento o prohibición legal que se tenga para ello; empero, con la salvedad que no podrá estimar ser incompetente.

En ese contexto, del análisis del contenido del acuerdo del acta de la Sesión Extraordinaria del cuatro de octubre de esta anualidad llevada a cabo por regidores integrantes del cabildo de Nacajuca, Tabasco y del acuerdo de fecha 13 de noviembre de 2017, así como del marco jurídico citado, se aprecia, que si bien el Congreso del Estado, del que forman parte los legisladores requeridos, es competente para autorizar la afectación de las participaciones federales, pues lo faculta para ello el artículo 5 de la Ley de Coordinación Fiscal y Financiera, en el caso que nos ocupa, no es procedente que el Congreso del Estado ordene esa afectación en virtud de que, el uso que se le pretende dar a los recursos es para el pago del laudo arriba descrito, es decir se pretende afectar para un fin específico lo que prohíbe dicho numeral.

Asimismo, si bien el artículo 5 en mención también señala que se pueden afectar las participaciones para el pago de obligaciones contraídas por los municipios, con autorización del Congreso del Estado, en el caso que nos ocupa, **el adeudo derivado del laudo mencionado, no se trata de una obligación que el Congreso haya autorizado contraer al ayuntamiento de Nacajuca, Tabasco.**

Derivado de ello, no es procedente ordenar la afectación de las participaciones federales, pues la afectación a las participaciones federales no se encuentre ajustada a derecho.

Es pertinente precisar, **que las únicas deudas u obligaciones que el Congreso puede autorizar contraer a un municipio** son: la contratación de empréstitos para inversión pública productivas o los derivados de la celebración de contratos de asociación público privadas en los términos que señala la ley en la materia, en ambos casos, se requiere que sean licitada para que se contraten con las personas que establezcan las mejores condiciones y a través de una licitación pública.

En efecto, respecto a la contratación de empréstitos para inversión pública productiva el artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone y que más adelante se cita.

DECIMO TERCERO. Ahora bien, el juzgador federal aclara que no se trata de aprobar el presupuesto de egresos ni de una ampliación presupuestaria, sino de vigilar que la afectación ya aprobada no contravenga los principios de la administración pública. Precisa que la intervención de los legisladores es para vigilar que la afectación a las



partidas federales se encuentre ajustada a derecho.

Sin embargo, el requerimiento del C. Juez de Distrito contraviene lo dispuesto en la ley suprema que prohíbe contraer obligaciones o empréstitos que no se destinen a inversiones públicas productivas.

Esta es la principal barrera. Se trata de un impedimento constitucional que el Estado de Tabasco y sus municipios debemos acatar, bajo la supremacía constitucional a la que estamos sometidos en el estado constitucional de derecho que prevalece en nuestra entidad y en toda la Nación.

Al respecto la carta fundamental de la Federación Mexicana, consagra:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 117. *Los Estados no pueden, en ningún caso:*

I. ...

*Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos **sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas** y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios. Lo anterior, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en esta Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.*

Las legislaturas locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.

....."

La prohibición constitucional sólo tiene una excepción, que no es precisamente el objeto de la obligación a que se refiere el juzgador federal, pues la obligación asumida por el municipio se refiere a un tópico distinto a las inversiones públicas productivas.

DÉCIMO CUARTO. Es de referir, que el texto citado referente al artículo 32 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Tabasco y sus Municipios, en el Acuerdo de fecha 13 de noviembre de 2017 dictado por el Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de



Tabasco, no corresponde al contenido actual de dicho artículo, en virtud que fue reformado mediante el Decreto 079, publicado en el Periódico Oficial 7774, suplemento "B", de fecha 08 de marzo de 2017, por lo que se cita el contenido vigente:

"Artículo 32. Los Municipios, previa autorización del Congreso del Estado, podrán afectar como fuente o garantía de pago o ambas, de los Financiamientos y Obligaciones que contraigan, sus contribuciones, productos, aprovechamientos y accesorios, o cualquier otro ingreso susceptible de afectación, en el entendido que se podrán afectar dichos ingresos, el derecho a percibirlos o ambos. Así mismo, los Municipios, previa autorización del Congreso del Estado, podrán afectar los ingresos, el derecho a percibir dichos ingresos o ambos, derivado de las Participaciones y/o Aportaciones Federales, así como de otros recursos federales susceptibles de afectación, el derecho a percibirlos o ambos, de conformidad con la legislación aplicable."

Ahora bien, respecto al argumento señalado por dicho acuerdo, donde se sostiene que el Congreso del Estado de Tabasco "sí tiene competencia para autorizar la afectación de las participaciones federales a favor del Ayuntamiento de Nacajuca, Tabasco", se debe precisar que la afectación de ingresos, participaciones y/o aportaciones federales, se realiza por motivo de obligaciones o financiamientos que el Ayuntamiento contraiga, para lo cual, de conformidad con lo señalado por el artículo 117, fracción VIII, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dichas obligaciones o financiamientos sólo pueden contraerse cuando se destinan a inversiones públicas productivas, a saber:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

VIII. ...

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios. Lo anterior, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en esta Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.

Las legislaturas locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el



establecimiento de la fuente de pago.

.....”

De igual manera el Artículo 22 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, señala que:

“Los Entes Públicos no podrán contraer, directa o indirectamente, Financiamientos u Obligaciones con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, ni cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Asimismo, sólo podrán contraer Obligaciones o Financiamientos cuando se destinen a Inversiones públicas productivas y a Refinanciamiento o Reestructura, incluyendo los gastos y costos relacionados con la contratación de dichas Obligaciones y Financiamientos, así como las reservas que deban constituirse en relación con las mismas.”

Ahora bien, el mismo ordenamiento legal general, aplicable en toda la República, señala lo que se debe entender por deuda pública y por inversión pública productiva en su artículo 2, fracciones:

VII. Deuda Pública: cualquier Financiamiento contratado por los Entes Públicos;

XXV. Inversión pública productiva: toda erogación por la cual se genere, directa o indirectamente, un beneficio social, y adicionalmente, cuya finalidad específica sea: (i) la construcción, mejoramiento, rehabilitación y/o reposición de bienes de dominio público; (ii) la adquisición de bienes asociados al equipamiento de dichos bienes de dominio público, comprendidos de manera limitativa en los conceptos de mobiliario y equipo de administración, mobiliario y equipo educacional, equipo médico e instrumental médico y de laboratorio, equipo de defensa y seguridad, y maquinaria, de acuerdo al clasificador por objeto de gasto emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable, o (iii) la adquisición de bienes para la prestación de un servicio público específico, comprendidos de manera limitativa en los conceptos de vehículos de transporte público, terrenos y edificios no residenciales, de acuerdo al clasificador por objeto de gasto emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable;

Luego, como se puede observar se puede concluir:

- 1) Toda afectación de ingreso, recurso, aportación o participación federal a cualquier Estado, ente público o municipio debe derivar de una obligación o financiamiento contraída.
- 2) Para poder contraer cualquier tipo de obligación o financiamiento debe ser destinado a una inversión pública productiva.



- 3) Lo señalado por la autoridad jurisdiccional de que se autorice la afectación de las participaciones federales a favor del ayuntamiento para poder cumplir con pago de laudos o similares es inatendible e improcedente de manera constitucional y legal, en virtud de que no constituye una inversión pública productiva.

DÉCIMO QUINTO. Aunado a lo anterior, la Ley de Deuda Pública del Estado de Tabasco y sus Municipios, de igual forma replica el requisito de ser destinado como inversión pública productiva, y de manera explícita en su artículo 9, prohíbe contratar obligaciones de pasivo que constituyan deuda pública para el financiamiento de gasto corriente, a saber:

"Artículo 9. Sólo se podrán contraer Financiamientos u Obligaciones cuando se destinen a Inversiones públicas productivas y a Refinanciamiento o Reestructura, incluyendo los gastos y costos relacionados con la contratación de dichas Obligaciones y Financiamientos, así como las reservas que deban constituirse en relación con las mismas.

Queda prohibido contraer obligaciones de pasivo, que constituyan deuda pública para financiar gasto corriente."

"Artículo 10. El Estado no podrá, en ningún caso, contraer directa o indirectamente Financiamientos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Los Valores que emita el Estado sólo podrán ser adquiridos por personas físicas o jurídico colectivas de nacionalidad mexicana o fideicomisos constituidos de conformidad con las leyes mexicanas. Las obligaciones de pago que contraiga el Estado al amparo de esta Ley, podrán denominarse en Unidades de Inversión o en cualquier otra unidad de valor análoga a las Unidades de Inversión creada por el Banco de México, siempre que sea pagadera en pesos. En el caso de que las obligaciones de pago que contraiga el Estado se denominen en Unidades de Inversión, se considerará como revaluación de dichas obligaciones al incremento o actualización que observe la Unidad de Inversión producido por el efecto de la inflación.

Los Entes Públicos del Estado de Tabasco no podrán contraer, directa o indirectamente, Financiamientos u Obligaciones con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, ni cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Asimismo, sólo podrán contraer Obligaciones o Financiamientos cuando se destinen a Inversiones públicas productivas y a Refinanciamiento o Reestructura, incluyendo los gastos y costos relacionados con la contratación de dichas Obligaciones y Financiamientos, así como las reservas que deban constituirse en relación con las mismas

...."



De igual forma, el artículo 33 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, segundo párrafo, acota a que dichas obligaciones que puedan contraer los Ayuntamientos deben ser exclusivamente cuando se destinan a inversiones públicas productivas, a saber:

Artículo 33. Los ayuntamientos no podrán contraer financiamientos u obligaciones sin autorización del Poder Legislativo, en su caso, ni cobrar contribuciones que correspondan al año siguiente de su período constitucional.

De igual manera, acorde a lo establecido en el artículo 117, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas conforme a las bases que establezca el Congreso del Estado en las leyes respectivas y por los conceptos y montos que se fijen anualmente en los respectivos presupuestos. De los mismos deberán informar, lo conducente, al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.

Para mejor comprensión es de señalarse que el concepto de **obligaciones** a que se refiere el precepto constitucional citado y los demás ordenamientos mencionados que aluden al mismo, se define en el artículo 3, fracción XXVIII, de la Ley de Deuda Pública del Estado y los municipios, en los términos siguientes:

XXVIII. Obligaciones: los compromisos de pago a cargo de los Entes Públicos derivados de los **Financiamientos y de las Asociaciones Público-Privadas**.

A su vez el financiamiento de acuerdo a la fracción XIX de dicho numeral debe entenderse de la siguiente manera:

XIX. Financiamiento: toda operación constitutiva de un pasivo, directo o contingente, de corto, mediano o largo plazo, a cargo de los Entes Públicos, **derivada de un crédito, empréstito o préstamo, incluyendo arrendamientos y factorajes financieros o cadenas productivas**, independientemente de la forma mediante la que se instrumente;

Consecuentemente, tomando en consideración que el artículo 5 de la Ley de Coordinación Fiscal y Financiera señala:

*Artículo 5.- Las participaciones que correspondan a los municipios del estado conforme a la presente Ley, son inembargables; no pueden afectarse para fines específicos, ni estar sujetas a retención, **salvo para el pago de obligaciones contraídas por los municipios, con autorización del Congreso del Estado.***



Es evidente que el pago de laudos no se contempla en los supuestos mencionados, por lo que no es procedente autorizar que se afecten las participaciones federales para garantizar su pago.

Precisamente por ello, tratándose de deudas derivadas de sentencias o laudos, como el que nos ocupa, existe un procedimiento específico, señalado en el artículo 109 de la Ley Orgánica de los Municipios establece:

*Artículo 109. Todos los bienes muebles e inmuebles que constituyan la Hacienda Municipal son inembargables. En consecuencia, no podrá emplearse la vía de apremio ni dictarse mandamiento de ejecución, ni hacerse efectivas por ejecución forzada, las sentencias dictadas en contra de los municipios y de su Hacienda: éstas se comunicarán a los ayuntamientos **a fin de que si no hubiere partidas en el presupuesto de egresos que autorice el pago de la prestación a que la sentencia se refiere, se incluya en el proyecto del presupuesto del ejercicio fiscal siguiente.***

A su vez el artículo 65, fracción VI, de la Constitución Política del Estado, corrobora ese procedimiento al disponer:

Cada Ayuntamiento deberá prever las partidas presupuestales necesarias para solventar las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores y pagaderas en dicho ejercicio, que constituyan deuda pública del Ayuntamiento o de las entidades paramunicipales y que cuenten con la garantía del Ayuntamiento o del Estado, conforme a lo previsto por las leyes y los decretos correspondientes.

Por lo anterior, ese procedimiento debe estar en el caso que nos ocupa.

DÉCIMO SEXTO. Como precedente y fundamento de la decisión asumida en este Acuerdo, se invoca la sentencia dictada en la Controversia Constitucional 19/2014, promovida por el Municipio de Paraíso, Estado de Tabasco, en la que este Congreso local fue parte, en la que el Pleno del Alto Tribunal de la Nación expuso:

32. Para resolver la problemática planteada, conviene retomar los precedentes³ de este Tribunal Pleno, en los que ha interpretado la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre el tema de la hacienda municipal y los recursos que la integran, en los que esencialmente se ha señalado lo siguiente:

³ Como algunos de esos precedentes podemos citar, entre otros, las controversias constitucionales: a) 14/2004, resuelta por unanimidad de 11 votos en sesión de 16 de noviembre de 2004; b) 15/2006, resuelta por unanimidad de 10 votos en sesión de 26 de junio de 2006; c) 13/2006, resuelta por mayoría de 8 votos en sesión de 27 de junio de 2006; d) la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de 11 votos, en sesión de 18 de enero de 2005.



- a) *Que los estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre.*
- b) *Corresponde a los municipios administrar libremente su hacienda, la cual se forma de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor y, en todo caso percibirán: 1) las contribuciones —incluyendo tasas adicionales— que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria; 2) las participaciones federales —que serán cubiertas por la Federación a los municipios conforme a las bases, montos y plazos que anualmente determinen las legislaturas de los Estados—; 3) los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.*
- c) *Este **principio de libre administración de la hacienda municipal**, deviene del régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, de tal manera que, atendiendo a sus necesidades propias y siendo éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.*

Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente sobre los recursos propios del municipio y sus participaciones federales y no así respecto de las aportaciones federales, independientemente de que los tres conceptos forman parte de la hacienda municipal. Las participaciones federales tienen un componente esencialmente resarcitorio, en tanto que su finalidad es compensar la pérdida que sufren los Estados por la renuncia a su potestad tributaria originaria respecto de ciertas fuentes de ingresos, cuya tributación se encomienda a la Federación, mientras que las aportaciones federales tienen como finalidad un efecto esencialmente redistributivo, que pretende apoyar el desarrollo estatal y municipal, operando con mayor intensidad en aquellos Estados y municipios más débiles económicamente para impulsar su desarrollo⁴.

Así, las aportaciones federales son recursos preetiquetados que no pueden ser reconducidos a otro tipo de gasto más que el indicado por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal, aunque esto último no debe entenderse en el sentido de que los municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una preetiquetación temática en la que los municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la

⁴ Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis 5/2000 y 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS. (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)", y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)", consultables en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas 514 y 515, respectivamente.



utilización de los mismos, a posteriori en la revisión de la cuenta pública correspondiente ⁵.

*Esto último se ha entendido como el **principio de ejercicio directo por parte del ayuntamiento** de los recursos que integran la hacienda pública municipal, el cual implica que todos los recursos que integran la hacienda municipal, inclusive los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria —como las aportaciones federales—, deben ejercerse en forma directa por los ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la Ley* ⁶.

*d) También este Alto Tribunal ha establecido tanto de las participaciones como de las aportaciones federales que las mismas se encuentran protegidas por el **principio de integridad de los recursos municipales*** ⁷, el cual consiste básicamente, en que los municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, pues en caso de que se entreguen de manera extemporánea se generará el pago de los intereses correspondientes.

e) Se consagra el derecho de los municipios a percibir las contribuciones, incluyendo las 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. ⁸

⁵ Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000 de rubro y texto: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales." Este criterio es consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XI, febrero de 2000, página 514.

⁶ Este principio de ejercicio directo de los recursos que integran la Hacienda Municipal, previsto en el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, se desarrolló por el Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 12/2004, en sesión de 23 de noviembre de 2004. Del asunto anterior derivó la jurisprudencia número 12/2005 de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL CONTENIDO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL".

⁷ Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

⁸ En cuanto a este punto de la integridad de los recursos municipales, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado en el sentido de que los municipios deben percibir efectiva y puntualmente los recursos a que constitucionalmente tienen derecho, y que en el caso de que los Estados no lo hagan así, estarán obligados a pagar los intereses correspondientes que se generen. Este criterio se refleja en la tesis de jurisprudencia 46/2004 de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS



f) Se prevé también el **principio de reserva de fuentes de ingresos municipales**, el cual asegura a los municipios, que tendrán disponibles ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas.⁹

g) Se establece la **facultad constitucional de los ayuntamientos**, para que en el ámbito de su competencia, **propongan** 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.¹⁰

Esta facultad de propuesta legislativa de los ayuntamientos respecto de la regulación del impuesto predial¹¹ y de los derechos por servicios públicos prestados por los municipios¹², tiene un alcance superior al de fungir como simple elemento necesario para poner en movimiento a la maquinaria legislativa, pues esta propuesta tiene un rango y una visibilidad constitucional equivalente a la facultad decisoria de las legislaturas estatales.

La propuesta de los ayuntamientos goza de "vinculatoriedad dialéctica", ya que las legislaturas estatales sólo pueden alejarse de ellas si proveen los argumentos necesarios para construir una justificación objetiva y razonable.

Este 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, por lo que para determinar si en cada caso concreto se llevó a cabo una motivación adecuada y proporcional, deberá tenerse presente que el estándar de motivación exigible a los Congresos locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo. Aspecto que debe ser tratado con especial cuidado a fin de no caer en el extremo de

MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.", consultable en Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Junio de 2004, página ochocientos ochenta tres.

⁹ Este principio de reserva de fuentes de ingresos municipales se sostuvo por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia, al resolver por unanimidad de once votos la controversia constitucional 14/2004 en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil cuatro.

¹⁰ Sobre este tema el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia, emitió la tesis de jurisprudencia 122/2004 de rubro: "PREDIAL MUNICIPAL. CONDICIONES A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)."

¹¹ Sobre esta característica respecto del impuesto predial, ello se resolvió por este Tribunal Pleno al fallar la ya aludida controversia constitucional 14/2004, lo que se reiteró en la diversa 15/2006.

¹² En cuanto a esta característica respecto de los derechos por servicios públicos prestados por los municipios, al resolverse la citada controversia constitucional 15/2006, este Tribunal Pleno indicó que "... los derechos por servicios prestados por el Municipio, también se encuentran protegidos por el principio de reserva de fuentes ..., por lo que puede afirmarse también que cuando se trata de derechos por servicios existe una vinculatoriedad dialéctica, en los términos ampliamente desarrollados por la controversia constitucional 14/2004..." (pág. 89 de la sentencia), es decir, fue en este precedente en donde el criterio original sobre la vinculatoriedad dialéctica entre las propuestas municipales y las leyes aprobadas por los congresos locales en materia de impuesto predial, se hizo extensivo a los derechos por servicios públicos prestados por los municipios.



que este Alto Tribunal, al pronunciarse sobre la validez constitucional de las normas, decida los criterios de conveniencia económica o social en lugar del Congreso del Estado, sustituyendo con ello, valoraciones de política económica y tributaria que corresponden a aquél en su carácter de órgano democrático.

La vinculación entre la facultad de propuesta municipal y la de aprobación de los Congresos locales debe guiarse por ciertos parámetros para calificar la motivación adecuada por los Congresos locales al decidir si admiten o no la propuesta planteada: 1) El grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingresos enviada por el municipio, y 2) La existencia y grado de motivación en la iniciativa municipal, la cual incidirá a su vez, en la exigencia del grado sustancial de motivación a los congresos locales desde tres niveles posibles: a) Ausencia de motivación municipal; b) Motivación básica municipal; y c) Motivación técnica municipal¹³.

- h) Se establece la facultad de las Legislaturas estatales para aprobar las leyes de ingresos de los municipios, así como para revisar y fiscalizar sus cuentas públicas.*
- i) Se establece la facultad de los ayuntamientos para aprobar sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles debiendo incluir en ellos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones de sus servidores públicos, sujetándose a lo previsto por el artículo 127 constitucional.*

[...]

- 36. Como se advierte, los recursos que integran las haciendas municipales se encuentran específicamente señalados por la fracción IV del artículo 115 constitucional, y éstos recursos deben ser determinados por las legislaturas locales en favor de los municipios, salvo las participaciones federales que son recursos federales que provienen del sistema de coordinación fiscal, así como los rendimientos de los bienes que les pertenecen ya que son recursos propios. Así entonces, son los congresos locales los órganos competentes para establecer las contribuciones que percibirán los municipios —impuestos, derechos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras, etc.... en especial sobre propiedad inmobiliaria y las derivadas de la prestación de los servicios públicos—.*

[...]

- 49. Pues bien, como quedó precisado en los párrafos 44 y 45 precedentes, el municipio actor propuso en su iniciativa de ley de ingresos, en el rubro de participaciones federales, una autorización adicional de ingresos para poder prever en su presupuesto de egresos el pago de laudos en los que se le ha condenado, sin embargo, el Congreso local al dictaminar la citada iniciativa, indicó que dicho rubro debería eliminarse dado que tal concepto no podía incluirse como ingreso ya que no tiene una fuente de la cual se obtenga, siendo que lo correcto era incluir dicho concepto en el*

¹³ Esta ampliación de criterio valorativo de la motivación exigida se desarrolló en la controversia constitucional 15/2006, de la que se emitió la tesis P./J. 113/2006 de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ÉSTE, SON PARÁMETROS PARA EVALUAR LA MOTIVACIÓN ADECUADA EXIGIBLE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES CUANDO SE APARTAN DE LAS PROPUESTAS MUNICIPALES".



presupuesto de egresos municipal, tal como lo prevé el artículo 109 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco.

50. A juicio de este Alto Tribunal la actuación del Congreso del Estado de Tabasco fue correcta, ya que en efecto, dicho concepto no es un ingreso para el municipio actor, sino por el contrario, se trata de una deuda o pasivo a su cargo, el cual deberá presupuestar en el presupuesto de egresos correspondiente, de acuerdo a los ingresos que le hayan sido autorizados en la correspondiente ley de ingresos.

[...]

57. Cabe señalar que resulta infundado el argumento del municipio actor en el que señala que "el Congreso del Estado contaba con diversos instrumentos y facultades establecidos en la Ley de Deuda Pública del Estado de Tabasco y sus Municipios, para haber resuelto la solicitud si no consideraba otorgar una partida extraordinaria de recursos al municipio para hacer frente a sus obligaciones, como por ejemplo, la constitución de deuda pública".

58. En efecto, el municipio actor no tiene razón en este argumento ya que de conformidad con el segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Federal, los Estados y Municipios sólo podrán contraer obligaciones o empréstitos cuando se destinen a inversiones públicas productivas y ello conforme a las bases que establezcan las legislaturas locales en la ley y por los conceptos y hasta por los montos que éstas fijen¹⁴. En el caso, el pago de un pasivo o adeudo por laudos condenatorios, de ningún modo se trata de una inversión pública productiva que autorice la contratación de deuda pública, por lo que resulta infundado este argumento.

59. Finalmente por lo que se refiere a la impugnación del acto consistente en el dictamen en sentido negativo a la solicitud de ampliación de presupuesto para la aprobación de mayores ingresos para el municipio actor, aprobado por el Congreso local el diez de diciembre de dos mil trece, este Tribunal Pleno considera que dicho documento cumple con los requisitos de fundamentación y motivación ya que el Congreso local citó los artículos que le dan competencia para emitir dicho dictamen y precisó los motivos por los que consideró que era improcedente la ampliación de presupuesto solicitada, al señalar esencialmente que el ayuntamiento debería incluir en su correspondiente presupuesto de egresos las partidas correspondientes para solventar sus pasivos por las condenas en laudos, tal y como lo prevé el artículo 109 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, dado que la elaboración del proyecto de presupuesto municipal es una facultad del municipio¹⁵.

¹⁴ Artículo 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso: VIII. ...

Los Estados y Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública;

¹⁵ En las páginas 51 a 57 obran copias certificadas de este acto impugnado. El artículo 109 aludido, prevé:

"Artículo 109. Todos los bienes muebles e inmuebles que constituyan la Hacienda Municipal son inembargables. En consecuencia, no podrá emplearse la vía de apremio ni dictarse mandamiento de ejecución, ni hacerse efectivas por ejecución forzada, las sentencias dictadas en contra de los municipios



DÉCIMO SÉPTIMO. Asimismo, es de referirse que el Decreto 076, emitido por esta Sexagésima Segunda Legislatura, mediante el cual se aprobó la cuenta pública del H. Ayuntamiento de Nacajuca, Tabasco, correspondiente al ejercicio fiscal 2015, dispone en el segundo párrafo de su considerando Décimo Noveno, que a efecto de evitar incrementos en los pasivos provenientes de los laudos laborales ejecutoriados pendientes de pago, éstos deberán registrarse y liquidarse con recursos del Presupuesto de Egresos que corresponda. Por lo que corresponde al citado Ayuntamiento, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, prever en su respectivo presupuesto de egresos, los recursos suficientes para atender esta problemática, conforme a los ingresos que le hubieren sido autorizados, aplicando políticas de austeridad y reduciendo el gasto en otros rubros para poder solventar estas deudas

DÉCIMO OCTAVO. En consecuencia, todo lo anteriormente señalado concluye determinadamente que el Presupuesto de Egresos del Municipio de Nacajuca, Tabasco no puede ser adecuado por el Congreso del Estado para dar cumplimiento con el requerimiento señalado, ya que es una atribución exclusiva del propio Ayuntamiento, ni tampoco procede autorizar la afectación de las participaciones federales para un destino diverso al de una inversión pública productiva, de conformidad con el marco jurídico aplicable.

DÉCIMO NOVENO. Que en virtud de lo anterior, estando facultado el Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco, de conformidad con lo establecido en el Artículo 28, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Tabasco; **ha tenido a bien emitir el siguiente:**

ACUERDO 046

ARTÍCULO ÚNICO.- Por las razones expuestas en la parte considerativa, esta soberanía declara que no es procedente autorizar la afectación de las participaciones federales ordenadas por el Juez Cuarto de Distrito en el Estado, en el Acuerdo de fecha 13 de noviembre de 2017, dictado en el juicio de amparo 789/2014-II, para el pago del laudo dictado en el expediente laboral 123/2008, que dio origen al citado juicio de amparo, en virtud de que no estarían destinadas al pago de financiamientos y obligaciones, ya que tendrían un destino diverso al de una inversión pública productiva, lo cual se encuentra prohibido por el artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo tanto la afectación a las partidas federales no estaría ajustada al marco jurídico constitucional y legal aplicable.

y de su Hacienda: éstas se comunicarán a los ayuntamientos a fin de que si no hubiere partidas en el presupuesto de egresos que autorice el pago de la prestación a que la sentencia se refiere, se incluya en el proyecto del presupuesto del ejercicio fiscal siguiente".



TRANSITORIOS

PRIMERO.- Remítase el presente a la Secretaría General del Congreso para que comunique lo conducente al Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Nacajuca, Tabasco; así como al Director de Asuntos Jurídicos, Transparencia y Acceso a la Información Pública del Congreso para que en representación de los treinta y cinco diputados que integramos esta Sexagésima Segunda Legislatura lo informe al Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado, para dar cumplimiento oportuno al atento Acuerdo de fecha 13 de noviembre de 2017, dictado en el juicio de amparo 789/2014-II.

SEGUNDO. Se ordena el archivo de los asuntos turnados a la Comisión Ordinaria de Hacienda y Finanzas que motivaron la elaboración del presente Decreto, como concluidos.

DADO EN EL SALÓN DE SESIONES DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO, EN LA CIUDAD DE VILLAHERMOSA, CAPITAL DEL ESTADO DE TABASCO, A LOS VEINTITRÉS DÍAS DEL MES DE NOVIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DIECISIETE.

HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO

**DIP. JOSÉ ALFONSO MOLLINEDO ZURITA
PRESIDENTE**

**DIP. GLORIA HERRERA
PRIMERA SECRETARIA**