



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 esta 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 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;**

VII. Que con fecha 27 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 24 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 para que en sesión ordinaria incluya un punto de acuerdo respecto a lo decidido por la mayoría de los miembros del cabildo del Ayuntamiento Constitucional de Nacajuca, Tabasco en la sesión extraordinaria de cuatro de octubre de esta anualidad, y en términos de los razonado en el proveído y el diverso de trece de noviembre de 2017, verifiquen que las partidas afectas sean susceptible de ello y , de ser así, aprueban la decisión del cabildo; así como para que este Órgano Legislativo determine, de conformidad con las fracciones XVI y XVII del artículo 2º de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, si las partidas federales cuya afectación se ordenó por el cabildo de Nacajuca, Tabasco, constituyen o no gasto etiquetado y con base a ello resolver la aludida aprobación

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:*

...

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,

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

²



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.

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, pero 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. 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.

DÉCIMO PRIMERO. Las disposiciones aplicables en la materia se contienen en los artículos 115, fracciones II y IV, y 117, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 36, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, 63, 65, fracciones I y VI, y 75, fracción XIV, 58, fracción XIV, del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tabasco, 6, 9, fracciones IV y V, de la Ley de Coordinación Fiscal y Financiera, 1, 2, fracción II, 3, fracciones I, VII, VIII, IX, XIX y XXVIII, 7, 8, 9 y 10 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Tabasco y sus Municipios, 29, fracciones IV y V, 33, 65, fracción III, 109 y 112 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, 1, 2, fracciones II, IX, X, XVI, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI, XXXIII, XXXV, XXXVI, XXXVII, XXXVIII, XXXIX, XLIV, XLV, XLVI, XLVIII, L, LI, LIII y LIV, 5, fracción VI, 6, 15, 38, fracciones II, III y IV, y 43 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Tabasco y sus Municipios, 2, fracciones VII y XXV, y XXII, de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y sus Municipios.

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 Constitución y la Ley. Y
- 3.- Autorizar la contratación de empréstitos o financiamientos siempre y cuando se destinen a la inversión pública productiva, entre otros.

DÉCIMO TERCERO. No obstante que en el Acuerdo 046 que recayó al requerimiento que el C. Juez Cuarto de Distrito en el Estado de Tabasco hizo a los integrantes de este Congreso, mediante Acuerdo de fecha 13 de noviembre en curso, en el



expediente del juicio de amparo 789/2014, se declaró que no es procedente autorizar la afectación de las participaciones federales para el pago del laudo dictado en el juicio laboral 123/2008, en virtud que no estarían destinadas al pago de financiamientos y obligaciones para una inversión pública productiva, lo que prohíbe el artículo 117 Constitucional y, por tanto, la afectación a las partidas federales no estaría ajustada al marco jurídico constitucional y legal aplicable.

DÉCIMO CUARTO. Sin embargo, el juzgador federal, en su acuerdo de fecha 24 de noviembre de 2017, estimó incorrectas las razones sostenidas por este Congreso, por considerar que la adecuación presupuestaria adoptada por el cabildo del Municipio de Nacajuca por un monto de \$8'244,501.82 para pagar el laudo dictado en el juicio laboral 123/208 no constituye una solicitud de empréstito o financiamiento público. Con esto estamos de acuerdo. Sin embargo hay que decir que, si no hay solicitud de empréstito o financiamiento público, no hay necesidad de acudir a este Congreso para que el Ayuntamiento de Nacajuca pague lo que acordó en su sesión del 4 de octubre de este año; su acuerdo lo hizo de manera soberana y conforme a su potestad constitucional, en ejercicio de su libertad de administración hacendaria.

Señala el Juez que debe distinguirse entre:

- a) una autorización para realizar una afectación a participaciones federales para poder ser afectada a fines distintos, y
- b) una solicitud de empréstito o financiamiento público.

Remite a la sentencia de la Controversia Constitucional 19/20014 respecto del concepto de participaciones federales, precisando que no se trata de un préstamo de la federación, sino del dinero que le corresponde a los municipios y entidades federativas por abstenerse de imponer gravámenes concurrentes. Consideración que coincide con la postura de este Congreso.

Posteriormente se refiere y remite a los empréstitos o financiamiento público que regula la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, en el glosario relativo a Deuda Pública y Financiamiento. También sostiene que la diferencia entre un empréstito o financiamiento público, con un ingreso derivado de una participación federal, es que los primeros deben ser pagados a la institución acreedora, en tanto que el segundo no existe la obligación de devolverlo a la federación. Sin embargo, ni en uno ni en otro caso, el municipio o el estado devuelven las participaciones federales; en ambos casos se los gastan para cumplir con sus funciones públicas, pero ni en el empréstito ni en el financiamiento público el ente deudor le devuelve a la federación cantidad alguna. Lo que paga, lo hace a quien le otorgó el préstamo o proporcionó el financiamiento.

Después nos dice que no hay prohibición constitucional ni legal para que los municipios puedan contraer deuda pública con fines diversos a las limitaciones que marca el 117 constitucional, pues, argumenta, que no puede incidir en la decisión tomada por el cabildo en su sesión del 4 de octubre pasado, ya que no está contrayendo deuda alguna, sino cambiando el destino de un activo. Entonces,



podemos decir que si no va a contraer deuda el Municipio de Nacajuca, no tiene necesidad de acudir a este Congreso a que se le autorice cambiar el destino de sus participaciones federales, puesto que éstas forman parte de su libre administración hacendaria y puede hacer con su patrimonio lo que considere pertinente.

La ley sólo obliga a los municipios a pedir autorización al Congreso cuando pretenda contraer obligaciones o empréstitos que destine a una inversión pública productiva, en las mejores condiciones del mercado. Esto es, debe ser *a priori* y no *posteriori*.

En esa tesitura, si lo que hizo el Cabildo de Nacajuca fue cambiar el destino de sus participaciones federales, no existe problema alguno ni impedimento legal para ejercer los recursos que forman parte de su hacienda pública en ejercicio de su libertad de administración hacendaria. Que pague de manera inmediata, si ya lo aprobaron y le ordenaron a sus áreas competentes realizar los pagos respectivos. Es más, los regidores así lo expresaron, pues en la propia acta de la sesión de Cabildo, al desahogarse el punto quinto del orden del día, expresamente señalaron: "...en ejercicio del libre manejo del patrimonio y libre administración de la hacienda pública municipal...". Por tanto, este Congreso no tiene porqué invadir facultades constitucionales del Ayuntamiento de Nacajuca.

Ahora bien, puede haber confusión en la interpretación de lo señalado en el artículo 5 de la Ley de Coordinación Fiscal y Financiera del Estado de Tabasco, que a la letra expresa:

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.

Este precepto lo que hace es proteger a los municipios de la posibilidad que el Ejecutivo, federal o local, les escatime los recursos provenientes de las participaciones. Por ello los dota de inembargabilidad, inafectabilidad e inretencionalidad.

Las participaciones deben llegar a su destino final, a las arcas municipales; no pueden afectarlas ni retenerlas así nomás porque sí. Debe existir previamente la autorización del Congreso para cumplir las obligaciones a que se refiere el artículo 117 Constitucional, que es el marco referente y fundamental en la administración pública. Pero esa afectación o esa retención lo haría el Ejecutivo del Estado a través de su Secretaría de Finanzas.

Por ello es que el artículo 4 del mismo ordenamiento, previene:

Artículo 4.- El Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría de Planeación y Finanzas, calculará y entregará con periodicidad mensual las participaciones federales que les correspondan a los municipios, 5 días después de que el Estado las reciba en cada ejercicio fiscal y de acuerdo a los fondos que establece esta Ley.



Si se lee el artículo 5 fuera de contexto, puede dar lugar a tener una interpretación sesgada del contenido y alcance de la norma. Porque si es el propio titular o detentador de las participaciones quien la "afecta", no tiene porqué acudir a este Congreso para ello, pues es su propia hacienda y goza de libre administración hacendaria.

Sirven de apoyo las siguientes tesis de Jurisprudencia del Alto Tribunal y los preceptos que se interpretan.

Época: Novena Época

Registro: 178392

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXI, Mayo de 2005

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: P./J. 44/2005

Página: 1203

PARTICIPACIONES FEDERALES. PARA SU AFECTACIÓN ES NECESARIO QUE PREVIAMENTE SE CONFIRME LA EXISTENCIA DE LA MORA EN EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN CONTRAÍDA, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 11 DEL REGLAMENTO DEL ARTÍCULO 9o. DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL EN MATERIA DE REGISTRO DE OBLIGACIONES Y EMPRÉSTITOS DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 7 DE JULIO DE 1982.

*La autoridad hacendaria federal debe cumplir con lo señalado en el citado precepto, para la **afectación** de las participaciones que en ingresos federales les correspondan a las entidades federativas o a los Municipios otorgadas en garantía de dicho pago, por lo que previamente a ordenar el descuento de dichas participaciones, debe confirmar la existencia de la mora en el cumplimiento de las obligaciones garantizadas por el Municipio obligado, pues tal confirmación es un requisito indispensable para la procedencia de la **afectación** de las indicadas participaciones, si se toma en consideración que tal eventualidad surge cuando el contratante deudor ha incumplido con la obligación de pagar oportunamente; de ahí que la exigencia de la confirmación de la mora resulte de la necesidad de otorgar al Municipio certeza y seguridad jurídica respecto de los actos realizados en su contra por la autoridad fiscal federal; es decir, asegurarle la prerrogativa de defensa ante cualquier acto de dicha autoridad que incumpla con los requisitos exigidos para tal efecto por las normas aplicables, tendiente a hacer efectiva la obligación garantizada.*

Controversia constitucional 35/2002. Municipio de Mexicali, Estado de Baja California. 4 de abril de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel; en su ausencia hizo suyo el asunto Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Agustín Tello Espíndola, Marat Paredes Montiel y Makawi Staines Díaz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy doce de mayo en curso, aprobó, con el número 44/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a doce de mayo de dos mil cinco.



COORDINACION FISCAL EN MATERIA DE REGISTRO DE OBLIGACIONES Y EMPRESTITOS DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS (REGLAMENTO DEL ARTICULO 9° DE LA LEY DE)

ARTICULO 11.- La inscripción de las obligaciones directas o contingentes a cargo de las Entidades Federativas o Municipios confiere a los acreditantes el derecho a que sus créditos, en caso de incumplimiento, se cubran con cargo a las **participaciones afectadas**, deduciendo su importe de las que correspondan a aquéllos en los ingresos federales.

En este caso, el acreditante deberá presentar su solicitud de pago ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, comunicándolo simultáneamente a la Entidad Federativa o Municipio. La Secretaría deberá confirmar la mora existente y, en su caso, efectuar el pago respectivo con cargo a las **participaciones afectadas**, informándolo a dichas Entidades o Municipios.

Época: Novena Época

Registro: 178399

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXI, Mayo de 2005

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: P./J. 40/2005

Página: 1023

PARTICIPACIONES FEDERALES. EL ARTÍCULO 9o. DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL PERMITE SU AFECTACIÓN SIEMPRE Y CUANDO SE ENCUENTRE AUTORIZADA POR LA LEGISLATURA DEL ESTADO Y LA OBLIGACIÓN ESTÉ INSCRITA EN EL REGISTRO CORRESPONDIENTE.

El artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los Municipios pueden disponer libremente de sus participaciones y el artículo 9o., primer párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal, los faculta para que las **afecten** en garantía del cumplimiento de las obligaciones que contraigan, siempre y cuando tal afectación se encuentre autorizada por las Legislaturas de los Estados y la obligación esté inscrita en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios.

Controversia constitucional 35/2002. Municipio de Mexicali, Estado de Baja California. 4 de abril de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel; en su ausencia hizo suyo el asunto Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Agustín Tello Espíndola, Marat Paredes Montiel y Makawi Staines Díaz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy doce de mayo en curso, aprobó, con el número 40/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a doce de mayo de dos mil cinco.

COORDINACIÓN FISCAL (LEY DE)

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, D.O.F. 30 DE DICIEMBRE DE 1983)

ARTICULO 9o.- 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, a favor de la Federación, de las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana. (REFORMADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1981)

Las obligaciones de los Municipios se registrarán cuando cuenten con la garantía solidaria del Estado, salvo cuando (sic) a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos.

(REFORMADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1981)

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público efectuará pagos de las obligaciones garantizadas con afectación de participaciones siguiendo el orden cronológico de su inscripción.

(REFORMADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1981)

La compensación entre el derecho de las Entidades y de los Municipios a recibir participaciones y las obligaciones que tengan con la Federación, sólo podrán llevarse a cabo si existe acuerdo entre las partes interesadas o cuando, esta Ley así lo autorice. Las deudas del Estado derivadas de ajustes en participaciones no están sujetas a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo y serán objeto de compensación.

(REFORMADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1981)

En el reglamento que expida el Ejecutivo Federal se señalarán los requisitos para el registro de las obligaciones de Entidades y Municipios.

Por otra parte, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión emitió un estudio denominado "Análisis e implicaciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios"³, en la que señaló:

II.7 Deuda Estatal Garantizada

Bajo esta nueva legislación, el Gobierno Federal tendrá la facultad de conceder la garantía y el aval federal a la deuda pública de los estados y municipios, lo que se denomina: Deuda Estatal Garantizada. Para lo anterior los entes deberán suscribir un convenio que incluye reglas de disciplina financiera y restricciones al endeudamiento que tienen como propósito mejorar las finanzas públicas. También, se establece que se afectarán participaciones federales suficientes para hacer cumplir con la garantía del crédito (Artículo 34).

El monto global para todos los estados y municipios de este tipo de deuda se limita al 3.5% del Producto Interno Bruto (PIB) y este podrá ser diferente cuando el cambio de un año a otro del PIB nominal sea negativo y se usará el resultado al cierre del ejercicio fiscal anterior (Artículo 35). El límite de Deuda Estatal Garantizada por entidad federativa y municipio será de hasta el total de los ingresos de libre disposición, pero se implementará de manera escalonada:

Lo anterior no se contrapone con los preceptos de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, por el contrario, se complementan. Ello es así, ya que los artículos 2, fracción XXXVIII, y 43 que se transcribe en el Acuerdo del 24 de noviembre, se refiere a los **ejecutores del gasto**, pero no a este Congreso. Es decir,

³ Videtur, <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2016/abril/eecefp0012016.pdf>, p. 23.



en el caso particular, el ejecutor del gasto lo es el propio Ayuntamiento de Nacajuca, por lo que es ese ente público quien debe hacer las adecuaciones presupuestales para cumplir con las obligaciones que le fueron impuestas por laudo condenatorio.

LEY DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA DEL ESTADO DE TABASCO Y SUS MUNICIPIOS

Artículo 2.- Para efectos de esta Ley, además de los conceptos del glosario establecido en el artículo 2 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, se entenderá por:

*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**;*

*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.*

Aquí cabe poner de relieve que la obligación que tiene el Ayuntamiento de Nacajuca no fue contraída, sino derivada de una sentencia de amparo, con relación a un laudo laboral. Esto viene a colación dado que en la Ley de Coordinación Fiscal y Financiera local se refiere a **obligaciones contraídas**, en tanto que la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria local se refiere a **obligaciones derivadas** de sentencias definitivas.

De todo lo anterior se concluye que las afectaciones a las participaciones federales se refieren a la imposibilidad de los municipios para recibir los recursos económicos por tales conceptos, bien sea porque intervenga desde el Ejecutivo federal o en su paso por el Ejecutivo local, pero antes que llegue a su destino final en las arcas municipales.

DÉCIMO QUINTO. El juzgador hace un análisis basado en el artículo 2 fracción XXXVIII y 43 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Tabasco y sus Municipios, se cita:

Artículo 2.- Para efectos de esta Ley, además de los conceptos del glosario establecido en el artículo 2 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, se entenderá por:

(...)

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;

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.

De la anterior reproducción se desprende que dicho ordenamiento reconoce con el carácter de "obligaciones" a los pasivos contraídos por los municipios con motivo de una resolución o sentencias definitivas. Por ello, es inexacto que el Congreso del Estado estime que las deudas derivadas de sentencias o laudos a cargo de los ayuntamientos de la entidad federativa, no se encuentren comprendidas en el concepto de obligaciones a que refiere el numeral 5° de la Ley de Coordinación Fiscal y Financiera del Estado de Tabasco

Lo anterior es inexacto, en virtud que hace el señalamiento de que a la luz de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Tabasco y sus Municipios, en las "obligaciones" referidas por los artículos 2 fracción XXXVIII y 43, el Congreso del Estado tiene injerencia, cuando del mismo artículo se puede observar que dicha injerencia es dirigida para los ejecutores del gasto del presupuesto respectivo.

Siendo que, **el Congreso del Estado no es ejecutor de gasto de los Ayuntamientos**, (cada ente o sujeto obligado es un ejecutor distinto, con sus propias unidades) lo aplicable en este caso sería la Dirección de Finanzas y Administración, o similar que tenga dicha atribución, para los cuales el pago de las "resoluciones definitivas" a las que hace mención los artículos sí es una obligación, más por ningún motivo debe ser confundido este tipo de obligación con las que refiere la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios sobre las cuales sí tienen injerencia expresa los congresos, es decir, las definidas como *los compromisos de pago a cargo de los Entes Públicos derivados de los Financiamientos y de las Asociaciones Público-Privadas* por la fracción XXIX art.2, siendo estas las únicas susceptibles de afectación por el Congreso, a saber:

Artículo 2.- Para efectos de esta Ley, en singular o plural, se entenderá por:
(...)

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

Además, de esos artículos citados por el juzgador federal (2 y 43 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Tabasco y sus Municipios) no se desprende obligación alguna de que el Congreso deba autorizarlos, es decir que, para que el ejecutor de gasto cumpla con las obligaciones referidas en esos artículos no necesita la aprobación del Congreso.

Para lo anterior, resulta primordial definir, lo que en términos de la misma Ley citada por el juzgador federal se debe entender por ejecutores de gasto:

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;

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:

- I. Las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo;
- II. El Poder Legislativo;
- III. El Poder Judicial;
- IV. Los órganos autónomos;
- V. Las unidades de la Gubernatura, y
- VI. **Los Municipios, sus dependencias y entidades.**

Los ejecutores de gasto antes mencionados están obligados a rendir cuentas por la administración de los recursos públicos en los términos de la presente Ley y demás disposiciones aplicables.

Las disposiciones presupuestarias y administrativas fortalecerán la operación y la toma de decisiones de los ejecutores, procurando que exista un adecuado equilibrio entre el control, el costo de la fiscalización, el costo de la implantación y la obtención de resultados en los programas y proyectos.

Las unidades de la Gubernatura se sujetarán a las mismas disposiciones que rigen a las dependencias.

Los ejecutores de gasto contarán con una unidad de administración, encargada de planear, programar, presupuestar, y en su caso establecer medidas para la administración interna, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.

En el caso de los Municipios, a las Direcciones de Finanzas, Programación y Administración, así como a la Unidad de Evaluación del Desempeño, les corresponderá atender lo previsto en el párrafo anterior, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Ahora bien, atendiendo a la literalidad del juzgador federal, se desprenden dos requerimientos sustanciales:

A) PRIMER REQUERIMIENTO:

"en sesión ordinaria incluyan un punto de acuerdo respecto a lo decidido por la mayoría de los miembros del Cabildo del Ayuntamiento Constitucional de Nacajuca, Tabasco en la sesión extraordinaria de cuatro de octubre de esta anualidad, y en términos de los razonado en el presente proveído y el diverso de trece noviembre actual, verifiquen que las partidas afectas sean susceptible de ello y, de ser así, aprueban la decisión de cabildo."

B) SEGUNDO REQUERIMIENTO



"Esto es, la actuación del órgano legislativo requerido consiste en determinar, de conformidad con las fracciones XVI y XVII del artículo 2° de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, si las partidas federales cual afectación se ordenó por el cabildo de Nacajuca, Tabasco, constituyen o no gasto etiquetado y con base en ello resolver sobre la aludida aprobación."

En principio, es de referir que de conformidad con el marco legal aplicable y criterios de contabilidad gubernamental, las participaciones no son etiquetadas; los recursos que son etiquetados son las aportaciones, y que las participaciones están sujetas al esquema de libre administración hacendaria.

Para su mejor análisis, resulta necesario definir lo que debemos entender por gasto etiquetado, de lo cual se debe citar los siguientes conceptos previstos por la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y sus Municipios:

Artículo 2.- Para efectos de esta Ley, en singular o plural, se entenderá por

XVI. Gasto etiquetado: las erogaciones que realizan las Entidades Federativas y los Municipios con cargo a las Transferencias federales etiquetadas. En el caso de los Municipios, adicionalmente se incluyen las erogaciones que realizan con recursos de la Entidad Federativa con un destino específico;

XVII. Gasto no etiquetado: las erogaciones que realizan las Entidades Federativas y los Municipios con cargo a sus Ingresos de libre disposición y Financiamientos. En el caso de los Municipios, se excluye el gasto que realicen con recursos de la Entidad Federativa con un destino específico;

XIX. Ingresos de libre disposición: los Ingresos locales y las participaciones federales, así como los recursos que, en su caso, reciban del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas en los términos del artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y cualquier otro recurso que no esté destinado a un fin específico;⁴

Como se puede apreciar de los conceptos antes referidos, las participaciones federales entran dentro del concepto de ingresos de libre disposición, por lo que **no constituyen gasto etiquetado**.

Ahora, para contestar el cuestionamiento de la autoridad federal en el sentido que si las participaciones federales cuyo ajuste presupuestario considera el Ayuntamiento de Nacajuca, Tabasco, son o no partidas etiquetadas, conviene hacer el análisis de los recursos atendiendo a la fuente de donde provienen.

⁴ Cfr. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Análisis e implicaciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios*, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, abril 27 de 2016, México, p. 8.



Así tenemos que, por su propia y especial naturaleza jurídica, las participaciones federales no son susceptibles de ser etiquetadas; por lo que forman parte de la libre disposición hacendaria. En cambio las aportaciones federales sí están etiquetadas y, por lo mismo, no pueden ser sujetas de libre disposición. Lo anterior se reafirma con la siguiente tesis de Jurisprudencia del Alto Tribunal:

Época: Novena Época

Registro: 192327

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XI, Febrero de 2000

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 9/2000

Página: 514

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.

Controversia constitucional 4/98. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla y otros del mismo Estado. 10 de febrero de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diecisiete de febrero en curso, aprobó, con el número 9/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de febrero de dos mil.

Conforme a lo resuelto por el más Alto Tribunal del País en la jurisprudencia que antecede, debe entenderse, entonces, que las participaciones federales, que por virtud del Sistema de Coordinación Fiscal se otorgan a los Municipios, son administradas y aplicadas de manera libre y directa por el Municipio, sin que puedan ser objeto de injerencia alguna por ningún Poder del Estado que lo condicione a ejercer sus recursos en rubros determinados limitando la libertad constitucional del municipio, que pudieran no corresponder a sus necesidades reales y, en ese contexto, las participaciones son una fuente de recursos sin destino específico, cuya aplicación queda sujeta a la voluntad autónoma del municipio de que se trate en la satisfacción de las necesidades de interés municipal.

En el mismo orden de ideas, es evidente que el Ayuntamiento del Municipio de Nacajuca es el único ente público que cuenta con la facultad de determinar el destino que mejor convenga a la aplicación de sus recursos provenientes de participaciones,



sin que para ello requiera de la intervención del Congreso, puesto que atendiendo a su origen, no son recursos etiquetados, en cuyo caso, ni aun la legislatura local estaría en aptitud de modificar su distribución.

A mayor abundamiento, conviene citar lo considerado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Controversia Constitucional 19/2014, respecto de los recursos que integran la hacienda municipal y los principios que la rigen, como se desprende de la siguiente transcripción:

[...]

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.

[...]

*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 desarrollo.

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

*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.*

Congruente con lo anterior, respecto de la determinación del Cabildo municipal de realizar la adecuación de su presupuesto, considerando para tal efecto las participaciones federales, como facultad única y exclusiva del Ayuntamiento, la libertad hacendaria del municipio constituye una limitación para los poderes del Estado, por lo que si el Congreso local tiene prohibido interferir en la libre administración de la hacienda municipal, con mayor razón existe esa prohibición para afectar las participaciones federales si no se dan los supuestos previstos en la ley.

En torno a las aportaciones federales como parte de los recursos que integran la hacienda municipal, por disposición de la ley, éstas sí constituyen recursos etiquetados, dada la fuente de donde provienen y el rubro al que son destinadas, por tanto no encuadran en el régimen de libertad hacendaria; criterio que ha sido reiterado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia ya citada con antelación.

De acuerdo al clasificador de los recursos por fuente de financiamiento elaborado en base a la Ley de Contabilidad Gubernamental, se definen como recursos etiquetados los siguientes:

2. Etiquetado

Son los recursos que provienen de transferencias federales etiquetadas, en el caso de los Municipios, adicionalmente se incluyen las erogaciones que éstos realizan con recursos de la Entidad Federativa con un destino específico.

25. Recursos Federales

Son los que provienen de la Federación, destinados a las Entidades Federativas y los Municipios, en términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el Presupuesto de Egresos de la Federación, que están destinados a un fin específico por concepto de aportaciones, convenios de recursos federales etiquetados y fondos distintos de aportaciones.

De lo anterior se desprende que las aportaciones federales, al ser recursos pre-etiquetados, no pueden ser objeto de afectación alguna ni conducidos a otro tipo de gasto más que el indicado por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal.

Sobre ese aspecto el Alto Tribunal del País reiteró el criterio en la siguiente jurisprudencia:



Época: Novena Época

Registro: 192328

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XI, Febrero de 2000

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 8/2000

Página: 509

APORTACIONES FEDERALES. CARACTERÍSTICAS.

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

En ese orden de ideas, habiéndose expuesto las distinciones entre los ingresos por participaciones y aportaciones, sobre esa base debe decirse que, si los recursos que el Municipio de Nacajuca pretende afectar con su adecuación presupuestal no son las **APORTACIONES, por exclusión, no constituyen un gasto etiquetado**, sin que éste órgano colegiado se encuentre en aptitud de realizar algún otro acto relacionado con la afectación de las participaciones que corresponden al Municipio de Nacajuca, en virtud que no se reúnen los presupuestos de ley para tal efecto.

DÉCIMO SEXTO. Que el Congreso del Estado de Tabasco, en su momento resolvió:

ACUERDO 046

ARTÍCULO UNICO.- *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.*

Lo cual resulta aplicable de nueva cuenta en este Acuerdo. Sin embargo no se omite señalar que en diversos considerandos del Acuerdo 046 se transcribieron los preceptos constitucionales legales que sirvieron de fundamento a la emisión del propio Acuerdo 046, siendo las siguientes: artículos 115, fracciones II y IV, y 117, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 36, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, 63, 65, fracciones I y VI, y 75, fracción XIV, 58, fracción XIV, del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tabasco, 6, 9, fracciones IV y V, de la Ley de Coordinación Fiscal y Financiera, 1, 2, fracción II, 3, fracciones I, VII, VIII, IX, XIX y XXVIII, 7, 8, 9 y 10 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Tabasco y sus Municipios, 29, fracciones IV y V,



33, 65, fracción III, 109 y 112 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, 1, 2, fracciones II, IX, X, XVI, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI, XXXIII, XXXV, XXXVI, XXXVII, XXXVIII, XXXIX, XLIV, XLV, XLVI, XLVIII, L, LI, LIII y LIV, 5, fracción VI, 6, 15, 38, fracciones II, III y IV, y 43 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Tabasco y sus Municipios, 2, fracciones VII y XXV, y XXII, de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y sus Municipios.

Tampoco se soslaya que parte de la fundamentación del Acuerdo que se remite, es la Sentencia recaída en la Controversia Constitucional 19/2014 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien consideró que:

*54. En todo caso, y solo a manera de ejemplo, se considera que si el municipio actor se encontraba en la necesidad de percibir mayores ingresos para poder solventar dicho gasto o pasivo correspondiente a laudos, podía haber optado por, al menos, dos opciones: **a)** aumentar el monto de las contribuciones o derechos a su cargo, las cuales debería justificar y motivar con el fin de acreditar que esta medida resulta necesaria para solventar su pasivo por laudos condenatorios, lo cual a su vez debe ser analizado y aprobado por el Congreso local y posteriormente presupuestarlo como un rubro en su correspondiente presupuesto de egresos o, **b)** sin acudir a ningún aumento en el monto de las contribuciones o derechos a su cargo, presupuestarlo directamente en su correspondiente presupuesto de egresos 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.*

Además, es un hecho que el propio cabildo del Ayuntamiento responsable aprobó una adecuación presupuestal del Presupuesto de Egresos del Municipio de Nacajuca, Tabasco, correspondiente al Ejercicio Fiscal 2017, por un monto de \$8'244,501.82, destinado al pago del laudo dictado en el expediente 123/2008 del índice del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, que fue objeto de amparo de la justicia federal en el juicio 789/2014-II, del índice del Juez Cuarto de Distrito en el Estado de Tabasco, como consta en el Acta de la Sesión extraordinaria de Cabildo de 4 de octubre de este año, del H. Ayuntamiento Constitucional de Nacajuca, Tabasco. La adecuación presupuestal que realizó el Cabildo de Nacajuca, es respecto de las participaciones federales de los meses de octubre, noviembre y diciembre de este año; instruyendo a sus áreas competentes a realizar los pagos respectivos, por lo que dicho Municipio tiene expedita su facultad de pagar conforme a lo que acordó en su sesión del 4 de octubre pasado

DÉCIMO SEPTIMO. Como apoyo a lo aseverado en los considerandos que preceden y que dan mayor fundamento a la decisión de este Congreso, se hace referencia y se invocan diversas tesis jurisprudenciales y aisladas del Pleno, salas y tribunales colegiados del Poder Judicial de la Federación, en los términos siguientes:

Lo relativo a las participaciones federales que deben cubrirse a los municipios es un tópico de orden público, porque se rige por principios constitucionales como los de **libre administración de la hacienda municipal**. Su finalidad es que los municipios tengan libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfagan sus necesidades sin



estar afectados por intereses ajenos que los obliguen a ejercerlos en rubros no prioritarios o distintos de sus requerimientos reales. Las participaciones federales son susceptibles de ser embargadas en los procedimientos de ejecución de laudos laborales. El principio de libre administración de la hacienda municipal, que tiene como fin 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; además, este principio rige únicamente sobre las participaciones federales y no respecto de las aportaciones federales (las que son preetiquetadas). La hacienda municipal se formará, entre otras, por las participaciones federales, que quedan sujetas al régimen de libre administración hacendaria. Las participaciones constituyen una fuente de financiación posible a través de la cual se pretende dotar a los entes municipales de la suficiencia de fondos para cumplir sus funciones, esto es, para posibilitar y garantizar el pleno ejercicio de su **autonomía** en materia financiera.

Lo anterior se desprende de las siguientes tesis:

Época: Décima Época

Registro: 2015344

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 47, Octubre de 2017, Tomo IV

Materia(s): Común

Tesis: I.10o.A.48 A (10a.)

Página: 2439

FACULTADES RELACIONADAS CON EL EJERCICIO Y DISPOSICIÓN DE PARTICIPACIONES FEDERALES. NO PUEDEN SER OBJETO DE SUSPENSIÓN MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

Del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que lo relativo a las participaciones federales que deben cubrirse a los Municipios es un tópico de orden público, porque se rige por principios constitucionales como los de libre administración de la hacienda municipal y de integridad de los recursos federales; su finalidad es que los Municipios tengan libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfagan sus necesidades sin estar afectados por intereses ajenos que los obliguen a ejercerlos en rubros no prioritarios o distintos de sus requerimientos reales. Por tanto, las facultades relacionadas con el ejercicio y disposición de participaciones federales no pueden ser objeto de suspensión mediante el juicio de amparo indirecto, pues en términos del artículo 50 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Auditoría Superior de la Federación tiene encomendada, directamente, la fiscalización de las participaciones federales, por lo que, conceder la suspensión, implicaría que, a través de la acción constitucional se otorgaran a los tribunales de la Federación funciones fiscalizadoras que no son de su competencia y, consecuentemente, se atribuiría a la medida cautelar un efecto que no le corresponde, lo que contravendría los artículos 107, fracción X, del Pacto Fundamental y 128, fracción II, de la Ley de Amparo, en perjuicio del orden



público y del interés social.

DÉCIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Queja 223/2017. NL Technologies, S.A. de C.V. y otras. 9 de agosto de 2017. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Arturo Camero Ocampo. Secretaria: Sandra Paulina Delgado Robledo.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Época: Décima Época

Registro: 2010318

Instancia: Plenos de Circuito

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 23, Octubre de 2015, Tomo III

Materia(s): Común

Tesis: PC.XXI. J/2 L (10a.)

Página: 2577

EMBARGO DE PARTIDAS O PARTICIPACIONES FEDERALES O ESTATALES EN EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DE LAUDO. CONTRA LA DETERMINACIÓN POR LA QUE SE NIEGA ANTICIPADAMENTE AQUÉL, PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

La determinación por la que se niega anticipadamente el embargo de partidas o participaciones federales o estatales emitida en el procedimiento de ejecución de laudo guarda autonomía dentro de éste e impide su desarrollo, ya que obstaculiza la ejecución del laudo en el que se declaró la verdad legal en beneficio de una de las partes procesales, lo que se traduce en una excepción a la regla de procedencia del juicio de amparo indirecto prevista en el artículo 107, fracción IV, de la Ley de Amparo, toda vez que la determinación referida guarda autonomía dentro del procedimiento de ejecución y, en otra vertiente, incide en derechos sustantivos del quejoso atinentes al pago de las prestaciones a que fue condenada su contraparte, pues se trata de un derecho adquirido a través de una resolución firme que significativamente se relaciona con el patrimonio jurídico del beneficiado.

PLENO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO.

Contradicción de tesis 1/2014. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito. 26 de agosto de 2015. Mayoría de tres votos de los Magistrados José Luis Arroyo Alcántar, José Morales Contreras y Fernando Rodríguez Escárcega. Disidentes: Bernardino Carmona León y Gerardo Dávila Gaona. Ponente: José Morales Contreras. Secretario: Julio Alfonso Vera Márquez.

Tesis y/o criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 372/2013, y el diverso



sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 461/2013.

Esta tesis se publicó el viernes 30 de octubre de 2015 a las 11:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 3 de noviembre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Época: Novena Época

Registro: 163468

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXXII, Noviembre de 2010

Materia(s): Constitucional

Tesis: 1a. CXI/2010

Página: 1213

HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

*El citado precepto constitucional establece diversos principios, derechos y facultades de contenido económico, financiero y tributario a favor de los municipios para el fortalecimiento de su autonomía a nivel constitucional, los cuales, al ser observados, garantizan el respeto a la autonomía municipal, y son los siguientes: a) el principio de libre administración de la hacienda municipal, que tiene como fin 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 obliquen 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; además, este principio rige únicamente sobre las participaciones federales y no respecto de las aportaciones federales, pues las primeras tienen un componente resarcitorio, ya que su fin es compensar la pérdida que resienten los estados por la renuncia a su potestad tributaria originaria de ciertas fuentes de ingresos, cuya tributación se encomienda a la Federación; mientras que las aportaciones federales tienen un efecto redistributivo, que apoya el desarrollo estatal y municipal, operando con mayor intensidad en los estados y municipios económicamente más débiles, para impulsar su desarrollo, tratándose de recursos preetiquetados que no pueden reconducirse a otro tipo de gasto más que el indicado por los fondos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal; b) el principio de ejercicio directo del ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal, el cual implica que todos los recursos de la hacienda municipal, incluso 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. Así, aun en el caso de **las aportaciones federales** esta garantía tiene aplicación, ya que si bien estos recursos están **preetiquetados**, 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 necesidades y dando cuenta de su utilización a posteriori en la revisión de la cuenta pública correspondiente; c) el principio de integridad de los recursos municipales, consistente en que los municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa tanto*



de las participaciones como de las aportaciones federales, pues en caso de entregarse extemporáneamente, se genera el pago de los intereses correspondientes; d) 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; e) el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, que asegura a los municipios tener disponibles ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas; f) 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, propuesta que tiene un alcance superior al de fungir como elemento necesario para poner en movimiento a la maquinaria legislativa, pues ésta tiene un rango y una visibilidad constitucional equivalente a la facultad decisoria de las legislaturas estatales; y, g) la facultad de las legislaturas estatales para aprobar las leyes de ingresos de los municipios.

Controversia constitucional 70/2009. Municipio de Santiago Yaveo, Choapam, Estado de Oaxaca. 2 de junio de 2010. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

Época: Novena Época

Registro: 192330

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XI, Febrero de 2000

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 6/2000

Página: 514

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.

Controversia constitucional 4/98. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla y otros del mismo Estado. 10 de febrero de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diecisiete de febrero en curso, aprobó, con el número 6/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de febrero de dos mil.

Época: Novena Época

Registro: 167439

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXIX, Abril de 2009

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: P./J. 13/2009

Página: 1125

PARTICIPACIONES CONSTITUCIONALES. CONSTITUYEN UNA FUENTE DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE SUS FUNCIONES.

*Las participaciones constitucionales derivadas de los tributos especiales previstos en el artículo 73, fracción XXIX, punto 5o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyen una fuente de financiación posible a través de la cual se pretende dotar a los entes locales o municipales de la suficiencia de fondos para cumplir sus funciones, esto es, para posibilitar y garantizar el pleno ejercicio de su **autonomía** en materia financiera, de ahí que la Federación tiene la obligación constitucional de participar en la financiación pública estatal y de los Municipios, lo cual obedece al hecho de que las entidades federativas, con el establecimiento de un sistema de participaciones, cedieron en el ámbito constitucional su facultad para imponer contribuciones en esas materias, que después fueron reservadas exclusivamente a la Federación, a cambio de recibir los rendimientos pertinentes.*

Acción de inconstitucionalidad 29/2008. Diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso de la Unión. 12 de mayo de 2008. Once votos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Israel Flores Rodríguez, Maura Angélica Sanabria Martínez, Martha Elba Hurtado Ferrer y Jonathan Bass Herrera.

El Tribunal Pleno, el veintiséis de marzo en curso, aprobó, con el número 13/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de dos mil nueve.



DÉCIMO NOVENO. En consecuencia, por todo lo anteriormente señalado, se concluye determinadamente que las participaciones federales del Municipio de Nacajuca, Tabasco, no se encuentran etiquetadas aun gasto específico, sino que, por el contrario, forman parte de su hacienda pública y gozan de la libre administración hacendaria.

VIGÉSIMO. 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 052

ARTÍCULO ÚNICO.- Por las razones expuestas en la parte considerativa, esta soberanía da respuesta al requerimiento contenido en el Acuerdo de fecha 24 de noviembre de 2017 dictado por el Juez Cuarto de Distrito en el Estado, en relación al juicio de amparo 789/2014-II, para el pago del laudo dictado en el expediente laboral 123/2008, señalando que las partidas del Ayuntamiento del Municipio de Nacajuca, Tabasco, no son susceptibles de estar etiquetadas, ya que las partidas federales señaladas por el Cabildo del Municipio de Nacajuca en su sesión del cuatro de octubre pasado, son de libre disposición hacendaria por ese Municipio.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Remítase el presente a la Secretaría General del Congreso para que comuniqué 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 24 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 Acuerdo, 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 TREINTA DÍAS DEL MES DE NOVIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DIECISIETE.

HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO

**DIP. JOSÉ ALFONSO MOLLINEDO ZURITA
PRESIDENTE**

**DIP. GUILLERMO TORRES LÓPEZ
PRIMER SECRETARIO**