



CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 335/2019
ACTOR: MUNICIPIO DE TLALTIZAPÁN, ESTADO DE MORELOS
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

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

En la Ciudad de México, a catorce de noviembre de dos mil diecinueve, se da cuenta al **Ministro Alberto Pérez Dayán, instructor en el presente asunto**, con lo siguiente:

Constancia	Registro
Expediente de la controversia constitucional al rubro indicada, promovida por Norma Angélica Montoya Luna, quien se ostenta como Síndica del Ayuntamiento del Municipio de Tlaltizapán, Estado de Morelos.	38706

Demanda de controversia constitucional y sus anexos, recibidos a las veintidós horas con treinta minutos del ocho de noviembre del año en curso, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal y turnada conforme al auto de radicación de once siguiente. Conste.

Ciudad de México, a catorce de noviembre de dos mil diecinueve.

Vistos el escrito de demanda y los anexos de quien se ostenta como Síndica Municipal del Ayuntamiento del Municipio de Tlaltizapán, Estado de Morelos, por medio del cual promueve controversia constitucional contra el Poder Ejecutivo de la referida entidad federativa, y a efecto de proveer lo que en derecho procede respecto del trámite de la demanda de esta controversia constitucional, se arriba a la conclusión de que debe desecharse, atento a las consideraciones que se desarrollan a continuación y conforme a lo previsto en el artículo 25¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En su escrito de demanda, la accionante impugna:

“IV.- NORMA GENERAL Y/O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA. DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS SE DEMANDA LA INVALIDEZ POR INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ACTOS CONSISTENTES EN LA RETENCIÓN INDEBIDA DE RECURSOS ECONOMICOS (sic) EQUIVALENTES A LA CANTIDAD DE \$ 1,077,125.00, RESPECTO DE LOS RECURSOS CORRESPONDIENTES A NUESTRO REPRESENTADO POR CONCEPTO DE RECURSOS DEL FONDO IV (FORTAMUN-DF) CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL 2019, QUE EL MUNICIPIO RECIBIRÁ (sic) A TRAVÉS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, RELATIVO A LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES DE ORDEN FEDERAL QUE LE CORRESPONDEN AL MUNICIPIO DE TLALTIZAPAN (sic), MORELOS AL CUAL REPRESENTO. LO ANTERIOR CONTRAVIENE LO DISPUESTO POR LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL Y POR CONSECUENCIA SE CONSTITUYE EN UNA FLAGRANTE VIOLACIÓN AL ORDEN CONSITUCIONAL (sic) PREVALECIENTE EN NUESTRO ESTADO, CON UN CLARO PERJUICIO EN CONTRA DEL MUNICIPIO ACTOR.”

¹Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal

Artículo 25. El ministro instructor examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano.

Ahora, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 11, párrafo primero², de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el diverso 45, fracción II³, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, se tiene por presentada a la promovente con la personalidad que ostenta⁴, en representación legal del Municipio de Tlaltizapán, Estado de Morelos.

Por otra parte, se tiene al Municipio actor designando delegados, autorizados y señalando domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad, con apoyo en los artículos 4, párrafo tercero⁵, y 11, párrafo segundo⁶, de la mencionada ley reglamentaria, así como 305⁷ del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, en términos del artículo 1⁸ de la citada ley y de conformidad con la tesis de rubro: **"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LAS PARTES ESTÁN OBLIGADAS A SEÑALAR DOMICILIO PARA OÍR Y RECIBIR NOTIFICACIONES EN EL LUGAR EN QUE TIENE SU SEDE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

²**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...).

³**Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos**

Artículo 45. Los Síndicos son miembros del Ayuntamiento, que además de sus funciones como integrantes del Cabildo, tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, así como la supervisión personal del patrimonio del Ayuntamiento; tendiendo (sic) además, las siguientes atribuciones: (...)

II. Con el apoyo de la dependencia correspondiente del Ayuntamiento, procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte, pudiendo otorgar poderes, sustituirlos y aún revocarlos; (...).

⁴De conformidad con la copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección para el Presidente Municipal y Síndico en el Ayuntamiento de Tlaltizapán, Estado de Morelos, que acredita a la promovente como Síndica Propietaria del referido Ayuntamiento, expedida por el Consejo Municipal Electoral de Tlaltizapán, perteneciente al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana y en términos del invocado artículo 45, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado.

⁵**Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal**

Artículo 4. (...)

Las partes podrán designar a una o varias personas para oír notificaciones, imponerse de los autos y recibir copias de traslado.

⁶**Artículo 11.** (...)

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley. (...).

⁷**Código Federal de Procedimientos Civiles**

Artículo 305. Todos los litigantes, en el primer escrito o en la primera diligencia judicial en que intervengan, deben designar casa ubicada en la población en que tenga su sede el tribunal, para que se les hagan las notificaciones que deban ser personales. Igualmente deben señalar la casa en que ha de hacerse la primera notificación a la persona o personas contra quienes promuevan, o a las que les interese que se notifique, por la intervención que deban tener en el asunto. No es necesario señalar el domicilio de los funcionarios públicos. Estos siempre serán notificados en su residencia oficial.

⁸**Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal**

Artículo 1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.



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

**(APLICACIÓN SUPLETORIA DEL ARTÍCULO 305 DEL
CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES A LA
LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA)⁹.**

Ahora bien, de la revisión integral de la demanda y sus anexos, **procede desechar la controversia constitucional que hace valer el Municipio actor**, atento a las consideraciones que se desarrollan a continuación.

Conforme a lo establecido en el referido artículo 25 de la ley reglamentaria, el Ministro instructor está facultado para desechar de plano un medio de control de constitucionalidad, como el que ahora se analiza, si advierte que en él se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, lo que se corrobora en la jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN ‘MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA’ PARA EL EFECTO DEL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ministro instructor podrá desechar de plano la demanda de controversia constitucional si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia. En este contexto, por “manifiesto” debe entenderse lo que se advierte en forma patente y absolutamente clara de la lectura de la demanda, de los escritos aclaratorios o de ampliación, en su caso, y de los documentos que se anexen a tales promociones; mientras que lo “indudable” resulta de que se tenga la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trate efectivamente se actualiza en el caso concreto, de tal modo que aun cuando se admitiera la demanda y se sustentara el procedimiento, no sería factible obtener una convicción diversa.”¹⁰

En relación con lo anterior, de la simple lectura de la demanda y sus anexos, es posible advertir que, en la especie, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII¹¹, de la Ley reglamentaria, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso i)¹² de la

⁹Tesis IX/2000, Aislada, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI correspondiente al mes de marzo de dos mil, página setecientos noventa y seis, con número de registro 192286.

¹⁰Tesis P./J. 128/2001, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV correspondiente al mes de octubre de dos mil uno, página ochocientos tres, con número de registro 188643.

¹¹**Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal**

Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: (...)

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

¹²**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: (...)

i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; (...).

Constitución Federal, **debido a que el Municipio actor carece de interés legítimo** para intentar este medio de control constitucional.

Al respecto, resulta pertinente precisar, por principio de cuentas, que la improcedencia de una controversia constitucional puede derivar de alguna disposición de la ley reglamentaria de la materia, lo cual permite considerar no sólo los supuestos que de manera específica prevé su artículo 19, sino también los que puedan derivar del conjunto de normas que la integran y de las bases constitucionales que la rigen, siendo aplicable a este respecto la tesis de rubro siguiente: ***“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, ÚNICAMENTE DEBE RESULTAR DE ALGUNA DISPOSICIÓN DE LA PROPIA LEY Y, EN TODO CASO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”***¹³

Por su parte, conviene tener presente que el criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el interés legítimo en controversia constitucional, **tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal** y, por tanto, para que las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I¹⁴, de la citada

¹³Tesis P./J. 32/2008, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII correspondiente al mes de junio de dos mil ocho, página novecientas cincuenta y cinco, con número de registro 169528.

¹⁴**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a) La Federación y una entidad federativa;
- b) La Federación y un municipio.
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente;
- d) Una entidad federativa y otra;
- e) Se deroga.
- f) Se deroga.
- g) Dos municipios de diversos Estados;
- h) Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y
- k) Se deroga.

l) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema



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

Norma Fundamental tengan interés legítimo para acudir a esta vía constitucional, es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados se origine, cuando menos, un principio de agravio.

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

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

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

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

Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.
En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia. (...).

afectaría al promovente en la esfera de atribuciones tutelada en la Norma Fundamental.

En ese sentido, la controversia constitucional entraña un conflicto sobre la constitucionalidad de actos y/o disposiciones generales de los sujetos que el artículo 105 de la Constitución Federal reconoce como partes en este tipo de juicios, ya que desde su concepción por el Poder Constituyente, esta garantía jurisdiccional fue diseñada para que este Alto Tribunal definiera el ámbito de atribuciones que la Constitución Federal confiere a los órganos originarios del Estado, tal como fue señalado por el Tribunal Pleno en la tesis **P. LXXII/98**, de rubro **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA TUTELA JURÍDICA DE ESTA ACCIÓN ES LA PROTECCIÓN DEL ÁMBITO DE ATRIBUCIONES QUE LA LEY SUPREMA PREVÉ PARA LOS ÓRGANOS ORIGINARIOS DEL ESTADO."**¹⁵.

Así, la controversia constitucional resulta improcedente cuando las partes aleguen exclusivamente violaciones diversas a las competenciales, tales como las de estricta legalidad, salvo que el análisis de éstas sea necesario para definir el ámbito competencial de las partes en contienda, lo cual sólo se puede determinar en cada caso concreto, en ese sentido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en sesión de diecinueve de junio de dos mil diecinueve, la controversia constitucional **288/2017**; además, resulta aplicable la tesis **P./J. 42/2015 (10a.)**, de rubro **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO."**¹⁶

Precisado esto, debe destacarse que el Municipio actor señala en el escrito de demanda como actos reclamados, la retención de recursos federales, en específico de un faltante por la cantidad de \$1,077,125.00 (Un millón setenta y siete mil ciento veinticinco pesos 00/100 M.N.), del Fondo IV de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), del ramo

¹⁵Tesis **P. LXXII/98**, Aislada, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII correspondiente al mes de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, página setecientos ochenta y nueve, con número de registro 195025.

¹⁶Tesis **P./J. 42/2015 (10a.)**, Jurisprudencia, Pleno, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 25, Tomo I correspondiente al mes de diciembre de dos mil quince, página treinta y tres, con número de registro 2010668.



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

general 33, correspondiente a los meses de agosto y septiembre del ejercicio fiscal 2019.

Ahora, es dable destacar que las violaciones alegadas por el Municipio actor, consistentes en que los recursos de origen federal que aduce le corresponden y no han sido integrados a la hacienda municipal, las hace depender de la transgresión directa de ordenamientos distintos a la Constitución General de la República, como son las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal.

En ese tenor, si bien la parte actora pretende que vía controversia constitucional se estudie la posible vulneración a las obligaciones del Ejecutivo Local de entregar a los municipios de la entidad las aportaciones y recursos que la Federación les proporciona, lo cierto es que dichas violaciones las hace descansar de manera preponderante en la interpretación y aplicación de disposiciones ordinarias federales; asimismo, su motivo de agravio preponderante radica en la inexistencia del adeudo a favor de la Comisión Nacional del Agua que, aduce, invoca el gobierno del Estado para justificar el descuento de los recursos federales que le corresponden, lo cual es insuficiente para considerar procedente la presente controversia constitucional, porque en todo caso, el planteamiento debería evidenciar una relación entre esos actos impugnados y la afectación al ejercicio directo e inmediato a una competencia del Municipio actor establecida en la Norma Fundamental. Los comprobantes de pago respectivos se adjuntaron en copia certificada al escrito de demanda y, al efecto, resulta aplicable al caso, por analogía, la tesis 1a. XX/2003, de rubro y texto siguientes:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE PROMUEVE POR UN MUNICIPIO EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN POR LA QUE SE LE DETERMINA UN CRÉDITO FISCAL COMO RESPONSABLE SOLIDARIO DE LA RETENCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA A CARGO DE SUS TRABAJADORES. Si se atiende a que la controversia constitucional constituye un juicio entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, que tiene por objeto principal solicitar la invalidación de normas generales o actos emitidos por poderes, órganos de poder y entidades que invadan la esfera competencial que la Ley Fundamental prevé para preservar el sistema federal, es decir, que el problema de fondo en estos juicios es, en esencia, la lesión de la autonomía de aquellos entes, es indudable que cuando un Municipio combate la resolución por la que se le determina un crédito fiscal como responsable solidario de la retención del impuesto sobre la renta de sus trabajadores, el referido medio de control constitucional resulta improcedente, en términos de lo dispuesto por el artículo 19, fracción VIII, de la

ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 105, fracción I, constitucional, porque el acto impugnado no deriva de la función del Municipio como ente público, con imperio frente a los gobernados, sino de un deber o carga fiscal que lo ubica en el mismo plano de los particulares, pues obedece a su relación patronal, al fungir como retenedor del impuesto sobre la renta, de manera que los actos derivados del incumplimiento de esa obligación deberán impugnarse a través de las vías legalmente previstas para ello.”¹⁷

En ese sentido, aunque el Municipio accionante menciona que con los actos impugnados se vulneran los artículos 14, 16, 17, 133 y 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos e incluso, considerando que el último de los artículos mencionados, en su fracción IV, inciso b), dispone: **“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.”**; ello también es insuficiente para la procedencia de la controversia constitucional, en tanto la citada porción no contiene una atribución, facultad o competencia exclusiva a favor de los Municipios, sino una cláusula sustantiva que alude a la forma en la que se integra la hacienda pública municipal, haciendo una remisión, precisamente, a la legislación local, lo que robustece la conclusión de que se manifiestan transgresiones no susceptibles de abordarse en una controversia constitucional.

Cabe destacar, que **si bien el Pleno de este Alto Tribunal ha conocido en controversia constitucional de la omisión de pago de participaciones y aportaciones reclamadas por los Municipios**, lo cierto es que, **a partir de un nuevo análisis de los actos impugnados, se advierte que dichas omisiones no vulneran la Constitución Federal, sino que se trata de un planteamiento de transgresión a aspectos de legalidad.**

Lo anterior es así, ya que la naturaleza de las participaciones y aportaciones es la de recursos económicos públicos cuya regulación y plazos de entrega no descansa en la Constitución Federal, sino en las leyes de Coordinación Fiscal, tanto federal como estatales.

En consecuencia, **el examen de legalidad de los actos que derivan de dichas normas, incluyendo las de los posibles descuentos por concepto de adeudos de contribuciones federales, no corresponde a la**

¹⁷Tesis 1a. XX/2003, Aislada, Primera Sala, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII correspondiente al mes de mayo de dos mil tres, página mil sesenta y cinco, con número de registro 184335.



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

competencia que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el caso de las controversias constitucionales, ya que como se indicó, el objeto de éstas es la de estudiar conflictos que se generen entre dos o más órganos originarios del Estado, respecto del ámbito de competencia constitucional que les corresponde.

Por el contrario, en la demanda subyace como argumento preponderante la ilegalidad del descuento de los recursos establecidos en la normatividad de referencia; aduciendo, en relación con éstos, un faltante por la cantidad de \$1,077,125.00 (Un millón setenta y siete mil ciento veinticinco pesos 00/100 M.N.), del Fondo IV de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), del ramo general 33, correspondiente a los meses de agosto y septiembre del ejercicio fiscal 2019, con motivo de un posible adeudo fiscal. Aspectos finalmente de legalidad, en tanto atañen a particularidades establecidas por el legislador en una normativa administrativa o fiscal, distinta a la constitucional.

En ese tenor, el suscrito Ministro Instructor estima que la controversia constitucional, como medio de control constitucional, cuya finalidad es, en esencia, la defensa del sistema federal, no se debe desvirtuar estudiando impugnaciones de mera legalidad; por lo que, en el caso, al advertirse que los actos impugnados derivan de diversas violaciones a aspectos regulados en normatividad distinta a la Norma Fundamental, se concluye que si el reclamo del Municipio actor no entraña una cuestión asociada con el deslinde de los ámbitos competenciales de las partes en contienda, la controversia constitucional no es la vía para dirimirla y procede desechar la demanda.

Aunado a lo expuesto, también se actualiza la diversa causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI¹⁸, de la ley reglamentaria de la materia, relativa a la falta de definitividad.

¹⁸Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal

Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: (...)

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

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

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

Ahora bien, una de las normativas aplicables es justamente la Ley de Coordinación Fiscal. Este ordenamiento, según lo previsto en su artículo 1¹⁹ tiene como objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los Municipios, para establecer la participación correspondiente a sus haciendas públicas y su distribución.

En ese orden de ideas, el artículo 6, párrafo segundo²⁰, de dicho ordenamiento señala que la Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de las entidades federativas; siendo que el retraso produce el pago de intereses y, en caso de incumplimiento por parte de los Estados, la Federación hará entrega directa a los Municipios, para lo cual descontará la participación del monto correspondiente al Estado.

Como se advierte, la Federación al ser la que entrega las participaciones a los Estados, a fin de que éstos las entreguen por su conducto a los Municipios, según corresponda, funge como un órgano de

¹⁹Ley de Coordinación Fiscal

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

²⁰**Artículo 6.** (...)

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



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

control respecto de la adecuada administración y destino de los recursos que corresponden a las entidades federativas y a los Municipios.

Esa atribución corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el artículo 8²¹ de la Ley de Coordinación Fiscal, pues dicha dependencia debe informar sobre el comportamiento de las participaciones a las partes beneficiadas.

Asimismo, con fundamento en el artículo 11²² de la Ley de Coordinación Fiscal, la citada Secretaría está facultada para disminuir las participaciones de las entidades, cuando éstas violen lo dispuesto en los artículos 73, fracción XXIX, 117, fracciones IV a VII y IX, 118, fracción I, de la Constitución Federal, o falte al cumplimiento del o de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En ese caso, la mencionada dependencia debe oír a la entidad y deberá atender el dictamen técnico de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. Cuando la disminución de participaciones suceda, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe comunicar la resolución a la entidad respectiva, en la cual señalará la violación cometida.

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

²¹Artículo 8. Para los efectos de las participaciones a que esta Ley se refiere y de los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa, las Entidades, los Municipios y la Federación estarán al resultado de la determinación y pago, que hubieren efectuado de créditos fiscales derivados de la aplicación de leyes sobre ingresos federales.

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

²²Artículo 11. Cuando alguna entidad que se hubiera adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal viole lo previsto por los artículos 73 fracción XXIX, 117 fracciones IV a VII y IX o 118 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o falte al cumplimiento del o de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta, oyendo a la entidad afectada y teniendo en cuenta el dictamen técnico que formule la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, podrá disminuir las participaciones de la entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga o del estímulo fiscal que otorgue, en contravención a dichas disposiciones.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunicará esta resolución a la entidad de que se trate, señalando la violación que la motiva, para cuya corrección la entidad contará con un plazo mínimo de tres meses. Si la entidad no efectuara la corrección se considerará que deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria correspondiente, la notificará a la entidad de que se trate y ordenará la publicación de la misma en el Diario Oficial de la Federación. Dicha declaratoria surtirá sus efectos 90 días después de su publicación. Las cantidades en que se reduzcan las participaciones de una entidad, en los términos de este precepto, incrementarán al Fondo General de Participaciones en el siguiente año.

determinación, liquidación y pago de dichos recursos a los Municipios²³. En ese mismo sentido, el Reglamento Interior de los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, establece la facultad de la citada Comisión para tomar las medidas necesarias para el ejercicio de la mencionada facultad²⁴.

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

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

Ahora bien, en el caso concreto, el Municipio actor promueve la controversia constitucional para impugnar la retención de recursos federales respecto del Fondo IV de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), del ramo general 33, correspondiente a los meses de agosto y septiembre del ejercicio fiscal 2019.

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

²³**Artículo 21.** Serán facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales: (...)

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

²⁴**Reglamento Interior de los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal**

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

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



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

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

Por todo lo expuesto, la presente demanda debe desecharse de plano, por actualizarse los supuestos de improcedencia contenidos en el artículo 19, fracciones VI y VIII, en relación con la fracción I, inciso i), del artículo 105 de la Constitución Federal; además, **teniendo en cuenta que la declaración de invalidez de las sentencias que se emiten en este medio de control de constitucionalidad, no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en términos de lo dispuesto en los artículos 105, penúltimo párrafo²⁵, de la Constitución General de la República y 45, párrafo segundo²⁶, de la mencionada ley reglamentaria;** por lo que en el presente caso no sería factible arribar a una conclusión diferente, aun y cuando se instaurara el proceso y se aportaran pruebas, resultando aplicable la tesis que a continuación se reproduce:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE SU DESECHAMIENTO DE PLANO SI LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA ESTRIBA EN UNA CUESTIÓN DE DERECHO NO DESVIRTUABLE CON LA TRAMITACIÓN DEL JUICIO. Si de la sola lectura de la demanda se advierte que existen cuestiones de derecho que impiden la procedencia de la controversia constitucional y que, por sus propios caracteres, no son desvirtuables con su tramitación pues nada de lo que se arguya o pruebe podrá modificar o superar esas consecuencias, aquélla debe considerarse notoriamente improcedente y, por ende, procede desecharla de plano.”²⁷

Por las razones expuestas, se

ACUERDA

PRIMERO. Se desecha de plano, por notoria y manifiesta improcedencia, la demanda presentada en vía de controversia

²⁵Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

²⁶Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal

Artículo 45. (. . .)

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

²⁷Tesis P. LXXI/2004. Aislada, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX correspondiente al mes de diciembre de dos mil cuatro, página mil ciento veintidós, con número de registro 179954.

constitucional por la Síndica Municipal del Ayuntamiento del Municipio de Tlaltizapán, Estado de Morelos.

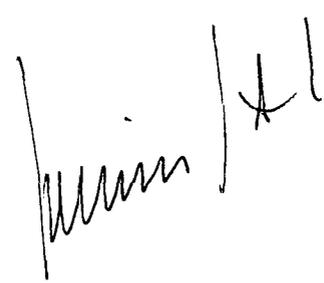
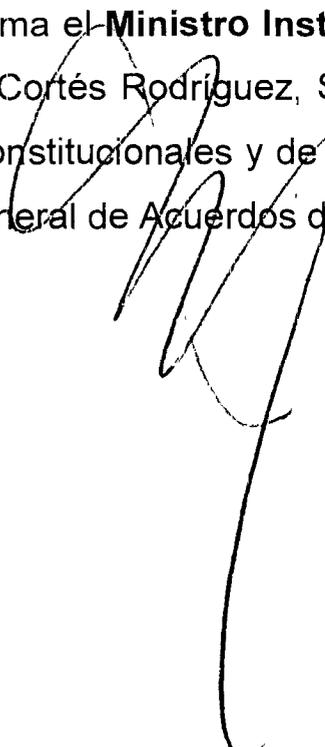
SEGUNDO. Sin perjuicio de lo anterior, se tiene a la Síndica promovente designando delegados, autorizados y señalando domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad.

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

Notifíquese. Por lista y por oficio al Municipio de Tlaltizapán, Estado de Morelos, en el domicilio señalado en su escrito de demanda para oír y recibir notificaciones en esta ciudad.

Cúmplase.

Lo proveyó y firma el **Ministro Instructor Alberto Pérez Dayán**, quien actúa con Carmina Cortés Rodríguez, Secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, que da fe.



Esta hoja corresponde al proveído de catorce de noviembre de dos mil diecinueve, dictado por el **Ministro Instructor Alberto Pérez Dayán**, en la controversia constitucional **335/2019**, promovida por el Municipio de Tlaltizapán, Estado de Morelos.

Conste.
SRB 2

