



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 294/2019
ACTOR: MUNICIPIO DE PUENTE DE IXTLA, 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 seis de diciembre de dos mil diecinueve, se da cuenta al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá instructor en el presente asunto, con lo siguiente.

Table with 2 columns: Constancias and Registros. It lists three entries: 1. Expediente de la controversia constitucional... 2. Escrito y anexo de Verónica Torres Rebollar... 3. Escrito de Verónica Torres Rebollar...

La demanda de origen de la controversia constitucional al rubro indicada, así como los escritos y anexo de referencia, fueron recibidos en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal. Conste.

Ciudad de México, a seis de diciembre de dos mil diecinueve.

Vistos la demanda y el primer escrito de cuenta, así como el anexo respectivo, de Verónica Torres Rebollar, quien se ostenta como Síndica del Municipio de Puente de Ixtla, Morelos, mediante los cuales promueve controversia constitucional en contra de los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como de la Secretaría de Hacienda, todos de la mencionada entidad federativa, en la que impugna lo siguiente:

IV. ACTO CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA.

- A. Acuerdo por el que se modifica el similar por el que se da a conocer el calendario de entrega, porcentajes y montos estimados de los fondos federales participables, así como los montos de los fondos de aportaciones estatales, que corresponden a los municipios del estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2019.
B. Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos en particular los artículos 7, 15, 20, 22, 27, 28, 29, 30, 31, 32 y 33.
C. Decreto por el que se solventan las observaciones del Poder Ejecutivo al Decreto número setenta y siete por el que se reforman los artículos 7, 15, 20, 22, 27, 28, 29 y 30; se adiciona un Capítulo VIII denominado 'De la Distribución de Recursos a municipios de Nueva Creación' y se adicionan los artículos 31, 32 y 33; todos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', número 5677 de 18 de febrero de 2019.

1. Personalidad, domicilio, autorizados y delegados.

Se tiene por presentada a la promovente con la personalidad que ostenta, señalando domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad, así como

1 De conformidad con las documentales que al efecto exhibe y en términos del artículo 45, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal de Morelos que establece:
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 además, las siguientes atribuciones.

designando autorizados y delegados en este medio de control constitucional. Esto, con apoyo en los artículos 4, párrafo tercero<sup>1</sup>, 11<sup>2</sup> párrafos primero y segundo<sup>3</sup>, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el 305<sup>4</sup> del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1<sup>5</sup> de la citada ley.

Además, atento a su petición, con fundamento en el artículo 280<sup>6</sup> del Código Federal de Procedimientos Civiles, devuélvase la **documental** relativa a la personalidad de la promovente, previo cotejo y certificación de una copia para que se agregue en el expediente.

Por otra parte, en relación con el último escrito de cuenta, es necesario precisar que no contiene la firma de la promovente, y toda vez que dicho trazo constituye un elemento gráfico indispensable para darle validez a cualquier actuación escrita, **no ha lugar a tener por presentado el mencionado curso**<sup>7</sup>.

## 2. Desechamiento.

De la revisión integral de la demanda, se arriba a la conclusión que **procede desechar la controversia constitucional promovida**, atento a las consideraciones que se desarrollan a continuación.

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 [ ... ]

<sup>1</sup> Artículo 4. [...]

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

<sup>2</sup> 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.

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. [ ... ]

<sup>3</sup> 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 deben 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 oeban tener en el asunto. No es necesario señalar el domicilio de los funcionarios públicos. Estos siempre serán notificados en su residencia oficial.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Artículo 280. No objetados, en su oportunidad, los documentos que se presentaren en juicio, o resuelto definitivamente el punto relativo a las objeciones que se hubieren formulado, pueden las partes pedir, en todo tiempo, que se les devuelvan los originales que hubieren presentado, dejando, en su lugar, copia certificada. [ ... ]

<sup>6</sup> Sirve de apoyo, por analogía, el criterio sostenido por la Primera Sala de este Alto Tribunal, contenido en la tesis de rubro: "RECURSO DE RECLAMACIÓN. LA FALTA DE FIRMA AUTÓGRAFA EN EL ESCRITO RELATIVO TRAE COMO CONSECUENCIA SU DESECHAMIENTO.", cuyos datos de identificación son los siguientes: Tesis 1a. CV/2009, Aislada, Primera Sala, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, correspondiente al mes de agosto de dos mil nueve, página setenta, con número de registro 166575



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

Conforme a lo establecido en el artículo 25<sup>8</sup> de la ley reglamentaria de la materia, el Ministro instructor está facultado para desechar de plano la demanda respectiva, si advierte la actualización de un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, lo que se corrobora con la jurisprudencia que se cita a continuación:

**“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 sustanciara el procedimiento, no sería factible obtener una convicción diversa”.<sup>9</sup>

Así, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que por manifiesto debe entenderse todo aquello que se advierte en forma patente y absolutamente clara de la simple lectura de la demanda, los escritos aclaratorios o de ampliación y, en su caso, de los documentos que se anexen a dichas promociones; en tanto que lo indudable se configura cuando se tiene la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia efectivamente se actualiza en el caso, de manera tal que la admisión de la demanda y la substanciación del procedimiento no dan lugar a la obtención de una convicción diversa.

En efecto, 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 VIII<sup>10</sup> de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso i)<sup>11</sup> de la Constitución Federal, debido a que la litis planteada en la demanda no se relaciona con la invasión de esferas competenciales, sino con meros aspectos de legalidad.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Tesis P./J. 128/2001, Jurisprudencia Pleno, Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIV, octubre de 2001, registro 188643, página 80.

<sup>10</sup> Artículo 19. Las controversias constitucionales son in procedentes: (...)

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

<sup>11</sup> 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; (...)

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 y texto siguientes:

*Una*  
**"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN VII, 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. Conforme a la fracción VII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, la improcedencia de la controversia constitucional únicamente debe resultar de alguna disposición de la propia ley y, en todo caso, de la Norma Fundamental, por ser éstas las que delinear su objeto y fines, de ahí que la improcedencia no puede derivar de lo previsto en otras leyes, pues eso haría nugatoria la naturaleza de ese sistema de control constitucional"**<sup>12</sup>

En principio, cabe señalar que 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 siguiente:

**"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. Del análisis de la evolución legislativa que en nuestros textos constitucionales ha tenido el medio de control constitucional denominado controversia constitucional, se pueden apreciar las siguientes etapas: 1. En la primera, se contempló sólo para resolver las que se presentaran entre una entidad federada y otra. 2. En la segunda etapa, se contemplaron, además de las antes mencionadas, aquellas que pudiesen suscitarse entre los poderes de un mismo Estado y las que se suscitaban entre la Federación y uno o más Estados; 3. En la tercera, se sumaron a las anteriores, los supuestos relativos a aquellas que se pudieran suscitar entre dos o más Estados y el Distrito Federal y las que se suscitaban entre órganos de Gobierno del Distrito Federal. En la actualidad, el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, amplía los supuestos para incluir a los Municipios, al Poder Ejecutivo, al Congreso de la Unión, a cualquiera de sus Cámaras, y en su caso, a la Comisión Permanente. Pues bien, de lo anterior se colige que la tutela jurídica de este instrumento procesal de carácter constitucional, es la protección del ámbito de atribuciones que la misma Ley Suprema prevé para los órganos originarios del Estado, es decir, aquellos que derivan del sistema federal y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122, de la propia Constitución y no así a los órganos derivados o legales, pues estos últimos no son creados ni tienen demarcada su competencia en la Ley Fundamental;**

<sup>12</sup> P./J. 32/2008, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época. Semanario de Jurisprudencia de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, junio de 2008, registro 169528, página 955.



*sin embargo, no por ello puede estimarse que no están sujetos al medio de control, ya que, si bien el espectro de la tutela jurídica se da, en lo particular, para preservar la esfera competencial de aquéllos y no de éstos, en lo general se da para preservar el orden establecido en la Constitución Federal, a que también se encuentran sujetos los entes públicos creados por leyes secundarias u ordinarias.<sup>13</sup>*

Asimismo, es preciso destacar que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional.

En ese tenor, para la procedencia de la controversia constitucional **es indispensable la existencia de una vulneración directa a las facultades, atribuciones y competencia prevista en la Constitución Federal a favor de los órganos originarios del Estado mexicano**; pues sólo de esa manera, la Suprema Corte de Justicia de la Nación está en posibilidad de hacer un auténtico pronunciamiento de constitucionalidad, para determinar si una norma o acto se aparta de las normas y principios constitucionales.

Ahora bien, en la actual controversia constitucional, el Municipio actor acude a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para impugnar actos atribuidos a los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como a la Secretaría de Hacienda, todos de Morelos, en particular, los siguientes:

- a) El Decreto por el cual se solventaron las observaciones del Poder Ejecutivo respecto del diverso que reformó los artículos 7, 15, 20, 22, 27, 28, 29 y 30; se adiciona un capítulo VIII, denominado 'De la distribución de Recursos a municipios de Nueva Creación' y se adicionan los artículos 31, 32 y 33, todos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.
- b) La Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, en particular los artículos 7, 15, 20, 22, 27, 28, 29, 30, 31, 32 y 33.
- c) Acuerdo que modificó el calendario de entrega, porcentajes y montos estimados de los fondos federales participables, así como los montos de los fondos de aportaciones estatales

<sup>13</sup> P. LXXII/98, Aislada Pleno Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VIII, Diciembre de 1998, registro 195025, página 789

Por su parte, en la demanda presentada el promovente aduce lo siguiente:

"[...] la reforma antes citada modificó los factores que deben considerarse para la asignación de Participaciones Federales y Fondo de Aportaciones Estatales sin contemplar los principios delineados en los artículos 1-1, 26 apartado B, 40, 41 párrafo primero, 115, 116, 126, 128, 133 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se estableció en las condenaciones previas del acuerdo modificatorio que se impugna, el diverso acuerdo promulgado (hecho 5) no contemplaba la estimación de recursos que se debían asignar a los municipios indígenas de Coatepec, Hueyapan y Xoxotla.

Esta situación partió de la ausencia de elementos exigidos por la Ley de Coordinación Fiscal para calcular de manera efectiva y legal el porcentaje aplicable para distribuir los recursos entre todos los municipios del Estado de Morelos.

[...]

El acuerdo impugnado que constituye el acto de aplicación concreta de la reforma mencionada en el párrafo anterior estableció una división arbitraria de los recursos destinados a municipio originario con base en los datos de población consignados en el Decreto de Creación de los municipios indígenas escindidos

[...]

Como se puede apreciar de la parte considerativa del decreto, tenemos que, para la determinación de la asignación en la distribución de recursos, se reduce exclusivamente a mi representada una porción de las aportaciones que se le otorgaban y no se divide el monto a asignar al municipio de nueva creación entre la totalidad de los municipios del (sic) Estado de Morelos.

[...]

Situación que implica el menoscabo de los recursos del municipio que represento porque la asignación de recursos debe tomar en cuenta todos los factores establecidos en la ley para distribuirlos de forma proporcional entre todos los municipios (originarios y nuevos) que integran el Estado de Morelos.

[...]"

(El resaltado es para efectos de esta resolución)

Al respecto, del análisis de la demanda se advierte que la pretensión del Municipio actor es lograr un ajuste de los recursos correspondientes a las participaciones federales y aportaciones estatales, conforme a lo previsto en la ley federal y estatal, ya que, en su concepto, lo determinado en el acuerdo controvertido es contrario a esa legislación.

Ahora bien, la falta de interés legítimo por parte del Municipio actor se actualiza, respecto a los dos primeros actos (A y B, decreto que solventó observaciones y la Ley de Coordinación Hacendaria de Morelos), porque en ambos no hay una violación directa a la Constitución Federal.



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

Esto es así, debido a que, en esencia, el Municipio actor pretende controvertir, con motivo de su aplicación, el contenido de los artículos mencionados, es decir, 7, 15, 20, 22, 27, 28, 29, 30, 31, 32 y 33, ya que en su concepto, esos preceptos se apartan de las directrices constitucionales, en específico, de lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, en materia de distribución y cálculo de las aportaciones federales y participaciones estatales que le corresponden.

En ese tenor, debe señalarse que del citado artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, se advierte el derecho de los municipios a la administración libre de su hacienda pública, así como una reserva de ley a fin de que el legislador determine la manera en cómo se distribuirán y calcularán los recursos respectivos para los municipios.

Es decir, el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal no prevé ni regula ningún aspecto relacionado con la manera en cómo se distribuirán y calcularán los recursos que, por concepto de participaciones y aportaciones le corresponde a los municipios.

En ese sentido, tanto el decreto, como la Ley de Coordinación Hacendaria de Morelos no son impugnados por una violación directa a la Constitución Federal, sino, en todo caso, en relación con la Ley de Coordinación Fiscal que emite el Congreso Federal, así como la propia ley hacendaria local.

Sin embargo, un estudio de contraste entre lo dispuesto exclusivamente en las leyes, en modo alguno puede implicar un análisis de constitucionalidad sino de mera legalidad, que es lejano al objeto que tiene y merece un medio de control de la Constitución, como lo es la controversia constitucional.

Lo mismo acontece con el acto (C) consistente en el acuerdo por el que se modifica el similar por el que se da a conocer el calendario de entrega, porcentajes y montos estimados de los fondos federales participables, así como los montos de los fondos de aportaciones estatales que les corresponden a los municipios del estado de Morelos para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve.

En primer lugar, es necesario señalar que esos actos únicamente son impugnados respecto a la cuantía, forma y temporalidad en que deben ser proporcionados a los municipios los recursos federales. Empero, en ningún

momento son controvertidos por ser actos o decisiones de otro poder, autoridad u órgano del Estado mexicano por la pretensión de determinar, en lugar del municipio actor, cómo se administrarán sendos recursos.

Es decir, no se trata de una impugnación relacionada con una violación directa a la Constitución Federal sino de un mero conflicto de legalidad, lo cual de ninguna manera puede ser objeto de revisión en una controversia constitucional, ya que ésta tiene como propósito el análisis de violaciones directas a la Norma Fundamental, como previamente fue explicado.

En el caso, como se indicó, el conflicto planteado por el Municipio actor trata de incumplimiento a normas secundarias relacionadas con las ministraciones de recursos, o bien sobre cómo se calcularon éstos, pero no así a una vulneración directa de la Constitución Federal, por lo tanto, lo procedente es su desechamiento.

En esa línea, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional.

Ahora, si bien el criterio o principio de afectación se ha interpretado en sentido amplio, es decir, que debe existir un principio de agravio, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Federal, como las garantías institucionales previstas en su favor o incluso prerrogativas relativas a cuestiones presupuestales; lo cierto es que también se ha precisado que tal amplitud siempre debe entenderse en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales.

Además, la precisión de mérito dio lugar a que el Tribunal Pleno identificara como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional, las relativas a cuando las partes aleguen exclusivamente las siguientes violaciones:

1. A cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales.
2. De estricta legalidad.

Lo anterior se corrobora con el criterio jurisprudencial de rubro y texto siguientes:





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

**"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.** La controversia constitucional es un medio de regularidad disponible para los Poderes, órdenes jurídicos y órganos constitucionales autónomos, para combatir normas y actos por estimarlos inconstitucionales; sin embargo, atento a su teleología, esta

Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional. Ahora bien, en la aplicación del criterio referido debe considerarse que, en diversos precedentes, este Alto Tribunal ha adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación, y ha establecido que para acreditar esta última es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales; no obstante, a pesar de la amplia concepción del principio de afectación, debe precisarse que dicha amplitud siempre se ha entendido en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, lo que ha dado lugar a identificar como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional las relativas a cuando las partes aleguen exclusivamente violaciones: 1. A cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales; y/o, 2. De estricta legalidad. En cualquiera de estos casos no es dable analizar la regularidad de las normas o actos impugnados, pero ambos supuestos de improcedencia deben considerarse hipótesis de estricta aplicación, pues en caso de que se encuentren entremezclados alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales de las partes en contienda, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y ha de estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique conexamente el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad."<sup>14</sup>

En ese orden de ideas, si de la demanda se aprecia que la pretensión del municipio actor no se trata de una impugnación abstracta respecto de una violación directa a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino de un mero conflicto de legalidad que no involucra violaciones a órbitas competenciales, entonces la controversia constitucional es improcedente.

Tampoco es obstáculo a las consideraciones que preceden, el que existan precedentes de la Primera y Segunda Salas de este Alto Tribunal en los que se han analizado en el fondo la omisión de entrega de recursos federales; pues de un nuevo análisis se determinó que dichas pretensiones no son susceptibles de

<sup>14</sup> P.J. 42/2015 (10a.) Jurisprudencia Pleno, Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo 25, diciembre de 2015, tomo I, registro 2010668, página 33.

hacerse valer ante esta sede jurisdiccional al no tratarse de violaciones directas a la Constitución Federal, sino de un mero conflicto de legalidad que no involucra violaciones a órbitas competenciales.

Como parte de esta nueva reflexión, debe destacarse que en la controversia constitucional 5/2004, el Pleno de esta Suprema Corte sostuvo que el artículo 115, fracción IV, constitucional, consagra el principio de integridad de los recursos municipales, el cual implica que una vez que la Federación autoriza transferir a los municipios ciertos recursos a través de los Estados, debe entenderse que se garantiza su recepción puntual y efectiva, pues para programar el presupuesto de egresos se requería tener plena certeza acerca de sus recursos.

Con base en las consideraciones contenidas en el precedente de mérito, tanto el Pleno como las Salas de este Alto Tribunal han resuelto controversias constitucionales en las que los municipios actores arguyen que los poderes ejecutivos estatales no han entregado las participaciones y aportaciones federales, que tales entregas fueron parciales o que la ministración de recursos no se realizó en forma oportuna.

Sin embargo, la nueva reflexión parte de la premisa consistente en que el precedente que dio origen al anterior criterio, no tuvo a bien valorar adecuadamente que la controversia constitucional es un medio de control destinado a garantizar la regularidad constitucional, en forma directa, en materia de invasión de esferas competenciales y no para dilucidar cuestiones de mera legalidad, sin que tenga relación con aspectos de carácter competencial, por lo cual se traduce, en el mejor de los casos, en una violación indirecta a la Constitución Federal.

Lo anterior en términos de lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el tres de diciembre de dos mil diecinueve en el recurso de reclamación 150/2019, así como el cinco de diciembre siguiente, en los recursos de reclamación 158/2019 y 151/2019.

Finalmente, cabe apuntar que si bien el suscrito Ministro no comparte el criterio mayoritario que sustenta el desechamiento de este proveído, lo cierto es que está vinculado en virtud del acuerdo emitido por este Alto Tribunal en sesión pública de tres de diciembre pasado, en el sentido de que las Salas que lo componen, deberán asumir como criterio el que fue determinado en el referido recurso de reclamación 150/2019.

Por las razones expuestas, se



ACUERDA

PRIMERO. Se desecha de plano, por notoria y manifiesta improcedencia, la demanda presentada en vía de controversia constitucional por la Síndica del Municipio de Puente de Ixtla, Morelos.

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

SEGUNDO. Sin perjuicio de lo anterior, se tiene a la promovente designando autorizados y delegados; así como 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.

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Juan Luis González Alcántara Carrancá**, quien actúa con la Maestra 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.

ACUERDA

Esta hoja corresponde al proveído de seis de diciembre de dos mil diecinueve, dictado por el **Ministro instructor Juan Luis González Alcántara Carrancá**, en la controversia constitucional 294/2019, promovida por el Municipio de Puente de Ixtla, Morelos. Conste

LATÉ/KPR