

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD
ACTOR: MUNICIPIO DE TLALPUJAHUA, MICHOACÁN DE OCAMPO
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

En la Ciudad de México, a seis de noviembre de dos mil veinte, se da cuenta a la **Ministra Norma Lucía Piña Hernández**, instructora en el presente asunto, con el expediente de la controversia constitucional al rubro citada. Conste.

Ciudad de México, a seis de noviembre de dos mil veinte.

Visto el escrito y anexos de cuenta, suscrito por Salvador Tapia Hernández y Adriana Berrios Hernández, quienes se ostentan con el carácter de Presidente y Síndica Municipal del Ayuntamiento de Tlalpujahua, Michoacán de Ocampo mediante el cual intentan promover controversia constitucional contra el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán, de quien combate lo siguiente:

“(…) las ilegales omisiones por falta de ministración de las aportaciones y participaciones federales en favor del Ayuntamiento de Tlalpujahua, Michoacán, provenientes tanto del Fondo General de Participaciones del Ramo General 28 veintiocho, de diversos meses y conceptos, mismos que serán especificados más adelante, correspondientes al ejercicio fiscal 2015 dos mil quince, derivados de la Ley de Coordinación Fiscal y del Convenio de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal y sus anexos, suscritos por la Federación y el Ayuntamiento de Tlalpujahua, Michoacán; así como por la falta de ministración de los recursos derivados también del Fondo y presupuesto proveniente de la Unidad Programática Presupuestaria 29 Fondo Estatal para los Servicios Públicos Municipales, a cargo de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado para la dispersión a los 113 ciento trece municipios del Estado, de conformidad con el Acuerdo Mediante el Cual se da a Conocer el Cálculo, Distribución y Monto Estimado del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales, Correspondiente a los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo, para el Ejercicio Fiscal 2015 así como el Acuerdo por el que se Modifica el Similar “Acuerdo Mediante el Cual se da a Conocer el Cálculo, Distribución y Monto Estimado del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales, Correspondiente a los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2015” publicados en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de Michoacán de Ocampo, los días 30 treinta de enero del año 2015 dos mil quince y 18 dieciocho de mayo del mismo año, respectivamente, y que de manera particular, dichas ministraciones debieron ser enteradas al gobierno municipal de Tlalpujahua, Michoacán, conforme al calendario que se deriva del último de los acuerdos antes mencionados como se expondrá más adelante en este mismo escrito.”

Conforme a lo establecido en el artículo 25¹ de la ley reglamentaria de la materia, la Ministra instructora está facultada 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”.²

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 darían lugar a la obtención de una convicción diversa.

Al respecto, resulta pertinente precisar 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:

“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

¹ **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.

² **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 803.

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Conforme a la fracción VIII 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 delinean su objeto y fines; de ahí que la improcedencia no puede derivar de lo previsto en otras leyes, pues ello haría nugatoria la naturaleza de ese sistema de control constitucional.³

Por otra parte, es importante señalar que la controversia constitucional estudia los conflictos sobre la constitucionalidad de actos y/o disposiciones generales de los sujetos que se contemplan como partes en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 PREVE 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 concibió sólo para resolver las que se presentaren 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 suscitaren entre la Federación y uno o más Estados; 3. En la tercera, se sumaron a las anteriores, los supuestos relativos a aquellas que se pudiesen suscitar entre dos o más Estados y el Distrito Federal y las que se suscitasen 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; 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.”⁴

³ P./J. 32/2008, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, junio de 2008, registro 169528, página 955.

⁴ P. LXXII/98, Aislada, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VIII, Diciembre de 1998, registro 195025, página 789.

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 VIII, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso i)⁵ de la Constitución Federal, **debido a que el municipio actor que intenta promover este medio de control constitucional carece de interés legítimo.**

Por consiguiente, se debe de 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 I⁶, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 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.**

De este modo, el hecho de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconozca en su artículo 105, fracción I, la posibilidad de iniciar una controversia constitucional cuando alguna de las entidades, poderes u

⁵ **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; (...).

⁶ **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 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. (...).

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.

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**.

Precisado esto, debe destacarse que el municipio actor señala en el escrito de demanda como acto reclamado, la retención de diversas ministraciones de los distintos fondos que integran el Fondo General Ramo 28, que corresponden al municipio actor, las cuales no les han sido entregadas, por lo que aduce se le adeuda un monto por la cantidad de \$ 1,985,638.00 (UN MILLÓN NOVECIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL SEISCIENTOS TREINTA Y OCHO PESOS 00/100 MONEDA NACIONAL).

De igual forma, refiere la omisión en ministrar los recursos derivados de la Unidad Programática Presupuestaria 29, que conformó el Fondo Estatal para los Servicios Públicos Municipales, ministraciones que suman un total de \$3,191,895.00 (TRES MILLONES CIENTO NOVENTA Y UN MIL, OCHOCIENTOS NOVENTA Y CINCO PESOS 00/100 MONEDA NACIONAL), **correspondiente a los meses de enero a diciembre del ejercicio fiscal dos mil quince.**

Ahora, es dable destacar que las violaciones alegadas por el municipio actor, consistentes en que los recursos de origen federal y estatal 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 y la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Michoacán.

En ese tenor, si bien la parte actora pretende que vía controversia constitucional se estudie la posible vulneración a las obligaciones del Poder 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 y estatales, 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 Constitución Política Federal.

En ese sentido, aunque el municipio accionante menciona que con los actos impugnados se vulnera el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos e incluso, considerando que el artículo mencionado, 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 había 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, la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno consideraron que dichas omisiones no vulneran la Constitución Federal, sino que se trata de un planteamiento de transgresión a aspectos de legalidad.**

Esto al resolver en sesiones públicas de tres y cinco de diciembre de dos mil diecinueve, los recursos de reclamación 150/2019-CA, 151/2019-CA y 158/2019-CA, en los que se sostuvo que el criterio de improcedencia sustentado, aún y

cuando la que suscribe no lo comparte, sería vinculante para la solución de los subsecuentes asuntos.

Lo anterior, al considerar 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.

Por tanto, 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 implica la determinación del alcance y contenido del artículo 115, fracción IV, constitucional, para con ello establecer facultades del municipio actor o del Estado demandado, ni su invasión por otro ente estatal.

Es decir, el municipio actor nunca pone en duda que la facultad de ministrar los recursos respectivos corresponda al Poder Ejecutivo demandado de la entidad, tampoco aduce que éste ejerce facultades exclusivas de las autoridades municipales. Por el contrario, el único aspecto a dilucidar es de mera legalidad, en el sentido de determinar si los montos le fueron transferidos o no a sus cuentas bancarias en el plazo legal conducente.

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.**

Sin que pase inadvertido para la suscrita que los promoventes, quienes se ostentan como Presidente y Síndica Municipales del Ayuntamiento de Tlalpujahuá, Michoacán, únicamente acompañan copia simple de las constancias de mayoría y validez de la elección del Ayuntamiento, así como copia simple ilegible del acta de sesión de fecha uno de septiembre de dos mil dieciocho, documentos con los que pretenden acreditar su personalidad, sin que hayan acompañado copias certificadas de los documentos idóneos para acreditar su carácter como representantes del municipio accionante; sin embargo, resulta innecesario requerir la certificación de los documentos mencionados, dado el sentido del presente acuerdo.

Por lo expuesto, la presente demanda debe desecharse de plano, por actualizarse el **supuesto de improcedencia contenido en el artículo 19, fracción VIII**, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así las cosas, toda vez que existe un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, lo conducente es desechar este medio impugnativo, con apoyo en lo establecido en el artículo 25 de la ley reglamentaria de la materia.

Sin que sea óbice a lo expuesto, se tiene a los promoventes designando delegados y autorizados, así como domicilio para oír y recibir notificaciones en esta Ciudad.

Por las razones expuestas, se

ACUERDA

PRIMERO. Se desecha de plano, por notoriamente improcedente, la demanda de controversia constitucional que hacen valer Salvador Tapia Hernández y Adriana Berrios Hernández, quienes se ostentan como Presidente y Sindica Municipal del Ayuntamiento de Tlalpujahua, Michoacán.

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

Dada la naturaleza e importancia de este procedimiento constitucional, con apoyo en el artículo 282⁷ del Código Federal de Procedimientos Civiles, **se habilitan los días y horas** que se requieran para llevar a cabo la notificación de este acuerdo.

Finalmente, agréguese al expediente para que surta efectos legales la impresión de la evidencia criptográfica de este auto, de conformidad con el Punto Quinto, del referido Acuerdo General **14/2020**.

Notifíquese. Por lista y por oficio al Municipio de Tlalpujahua, Michoacán de Ocampo.

Lo proveyó y firma la **Ministra instructora Norma Lucía Piña Hernández**, 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.

AARH

⁷ **Artículo 282.** El tribunal puede habilitar los días y horas inhábiles, cuando hubiere causa urgente que lo exija, expresando cual sea ésta y las diligencias que hayan de practicarse.

