

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 113/2020**  
**ACTOR: MUNICIPIO INDÍGENA DE XOXOCOTLA,**  
**MORELOS**  
**SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS**  
**SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS**  
**CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE**  
**INCONSTITUCIONALIDAD**

En la Ciudad de México, a catorce de agosto de dos mil veinte, se da cuenta al **Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, instructor en el presente asunto**, con el expediente electrónico de la controversia constitucional al rubro indicada, turnada conforme al auto de radicación de treinta de julio pasado. Conste.

Ciudad de México, a catorce de agosto de dos mil veinte.

Vistos el oficio y los anexos de Leonel Zeferino Díaz, quien se ostenta como Presidente del Concejo Municipal de Xoxocotla, Estado de Morelos, mediante los cuales promueve controversia constitucional en contra de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la referida entidad federativa, en la que impugna lo siguiente:

**“a) DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS.** La inconstitucional aprobación del DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS NOVENTA Y SEIS, POR EL QUE SE APRUEBA EL CONVENIO INTERMUNICIPAL DE TRANSMISIÓN DE OBLIGACIONES CELEBRADO ENTRE LOS MUNICIPIOS DE XOXOCOTLA Y PUENTE DE IXTLA, MORELOS, AL AMPARO DEL DECRETO NÚMERO DOS MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y CUATRO POR EL QUE SE CREÓ EL MUNICIPIO DE XOXOCOTLA, MORELOS, publicado en el Periódico Oficial ‘Tierra y Libertad’, número 5846, de 17 de julio de 2020, que pretende con notoria deficiencia, dar cumplimiento a la Disposición transitoria Décima Segunda del Decreto 2,344, a saber:

1. Omite determinar con precisión la población con que contaba originalmente el municipio de Puente de Ixtla, Morelos;
2. Omite determinar la población que se segregó de Puente de Ixtla, Morelos, para conformar el Municipio de Xoxocotla, Morelos;
3. Omite determinar la población que conservó el Municipio de Puente de Ixtla, Morelos;
4. Aprobó un Decreto que entraña la afectación presupuestal del Municipio de Xoxocotla, Morelos, sin contar con constancias para su determinación;
5. El decreto combatido carece de dictamen estimación de impacto presupuestario;
6. No contó con la intervención de la Secretaría de Hacienda, como lo ordena el artículo Décimo Segundo del Decreto 2,344, y
7. No contó con la intervención de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública del Congreso del Estado, como lo ordena el artículo Décimo Segundo del Decreto 2,344.

Deficiencias que tienen como consecuencia la violación del artículo 115 de la Constitución Federal al trastocar los principios de autonomía municipal, libre administración hacendaria, integridad de los recursos económicos y ejercicio directo presupuestal municipal.

Asimismo, vulnera los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, porque la autoridad emisora, emitió un decreto que significa una afectación patrimonial indebida en contra del municipio actor.

**b) DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS.** La inminente ejecución del DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS NOVENTA Y SEIS, POR EL QUE SE APRUEBA EL CONVENIO INTERMUNICIPAL DE TRANSMISIÓN DE OBLIGACIONES CELEBRADO ENTRE LOS MUNICIPIOS DE XOXOCOTLA Y PUENTE DE IXTLA, MORELOS, AL AMPARO DEL DECRETO NÚMERO DOS MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y CUATRO POR EL QUE SE CREÓ EL MUNICIPIO DE XOXOCOTLA, MORELOS, el cual entró en vigor el 21 de julio del año que transcorre.

La ejecución que se reclama trastoca principios, derechos y facultades de contenido económico, financiero y tributario a favor del municipio de Xoxocotla, Morelos, mismos que garantizan el respeto del municipio libre, base de la división territorial y organización política y administrativa del Estado. Los referidos principios, enunciativa y no limitativamente, son los siguientes:

- a) Libre administración de la hacienda municipal;
- b) Ejercicio directo del ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal, y

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 113/2020

### c) Integridad de los recursos municipales.

Principios que se echan por tierra, al establecerse cargas presupuestales al Municipio de Puente de Xoxocotla, Morelos, con base en:

1. La retención de las participaciones y aportaciones correspondientes al Municipio actor;
2. La publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', el (sic) DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS NOVENTA Y SEIS, POR EL QUE SE APRUEBA EL CONVENIO INTERMUNICIPAL DE TRANSMISIÓN DE OBLIGACIONES CELEBRADO ENTRE LOS MUNICIPIOS DE XOXOCOTLA Y PUENTE DE IXTLA, MORELOS, AL AMPARO DEL DECRETO NÚMERO DOS MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y CUATRO POR EL QUE SE CREÓ EL MUNICIPIO DE XOXOCOTLA, MORELOS, sin haber participado en su aprobación como le fue ordenado por el Congreso del Estado en la Disposición Transitoria Décimo Segunda del Decreto 2,344, lo cual constituye un desacato;
3. La publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', el (sic) DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS NOVENTA Y SEIS, POR EL QUE SE APRUEBA EL CONVENIO INTERMUNICIPAL DE TRANSMISIÓN DE OBLIGACIONES CELEBRADO ENTRE LOS MUNICIPIOS DE XOXOCOTLA Y PUENTE DE IXTLA, MORELOS, AL AMPARO DEL DECRETO NÚMERO DOS MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y CUATRO POR EL QUE SE CREÓ EL MUNICIPIO DE XOXOCOTLA, MORELOS, el cual carece de dictamen de estimación de impacto presupuestario, en términos del artículo 16 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y 16 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos;
4. La publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', el (sic) DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS NOVENTA Y SEIS, POR EL QUE SE APRUEBA EL CONVENIO INTERMUNICIPAL DE TRANSMISIÓN DE OBLIGACIONES CELEBRADO ENTRE LOS MUNICIPIOS DE XOXOCOTLA Y PUENTE DE IXTLA, MORELOS, AL AMPARO DEL DECRETO NÚMERO DOS MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y CUATRO POR EL QUE SE CREÓ EL MUNICIPIO DE XOXOCOTLA, MORELOS, ilegal, al no haber intervenido en su aprobación la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública del Congreso del Estado como fue ordenado por el Congreso del Estado en la Disposición Transitoria Décimo Segunda del Decreto 2,344, lo cual constituye un desacato;
5. La inminente retención de las participaciones y aportaciones que corresponden al Municipio, en cumplimiento al DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS NOVENTA Y SEIS, que se combate;"

Ahora bien, 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.

Conforme a lo establecido en el artículo 25<sup>1</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

<sup>1</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.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 113/2020

*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>2</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 darían 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>3</sup>, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso i)<sup>4</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.****

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:

**“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. 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 delimitan 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.”<sup>5</sup>**

<sup>2</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 803.

<sup>3</sup> Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: (...)

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

<sup>4</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; (...)

<sup>5</sup> 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.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 113/2020

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 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 suscitaran 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.”<sup>6</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

<sup>6</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.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 113/2020

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 de Morelos, en particular, el *Decreto número Seiscientos noventa y seis, por el que se aprueba el convenio intermunicipal de transmisión de obligaciones celebrado entre los municipios de Xoxocotla y Puente de Ixtla, Morelos, al amparo del Decreto número Dos mil trescientos cuarenta y cuatro por el que se creó el Municipio de Xoxocotla, Morelos*, publicado en el Periódico Oficial de la entidad "Tierra y Libertad", el diecisiete de julio del año en curso.

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

### **[...] X. CONCEPTOS DE INVALIDEZ**

#### **PRIMERO. [...]**

*Al tratarse de un instrumento que pretende imponer una carga presupuestal al municipio de Xoxocotla, Morelos y no reunir con integridad la voluntad de las partes y no haber satisfecho los extremos dispuestos en el decreto de creación, contenidas en las disposiciones transitorias Décima Segunda y Décima Quinta, vulnera las premisas contenidas en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución General de la República, consistentes en la libre administración de la hacienda municipal, ejercicio directo por parte del ayuntamiento y principio de integridad de los recursos, de conformidad con los criterios emitidos por la Primera Sala de ese Alto Tribunal. [...]*

*No obstante que el principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente sobre una parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no sobre la totalidad de los mismos, el municipio de Xoxocotla, Morelos, verá disminuido su presupuesto para el ejercicio fiscal en curso. [...]*

*Por su parte, el artículo 115, fracción IV, inciso b), establece que las participaciones deben ser cubiertas a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados. En ese sentido, es claro que la imposición de una carga presupuestal al Municipio de Xoxocotla, Morelos, impide su (sic) el adecuado ejercicio del derecho constitucional contenido en el artículo 115, fracción IV, antes referida. [...]*

**SEGUNDO.** *Contrario a lo ordenado por el Decreto de creación, la comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública del Congreso del Estado, no participó en el estudio y dictamen del DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS NOVENTA Y SEIS POR EL QUE SE APRUEBA EL CONVENIO INTERMUNICIPAL DE TRANSMISIÓN DE OBLIGACIONES CELEBRADO ENTRE LOS MUNICIPIOS DE XOXOCOTLA Y PUENTE DE IXTLA, MORELOS, AL AMPARO DEL DECRETO NÚMERO DOS MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y CUATRO POR EL QUE SE CREÓ EL MUNICIPIO DE XOXOCOTLA, MORELOS, como es de preciar en apartado expositivo, en que el proyecto no fue turnado a dicha comisión, ni fue estudiado ni remitido por esta al Pleno del Congreso, como ordenó el último párrafo del artículo transitorio Décimo Segundo del Decreto de Creación del Municipio de Xoxocotla, Morelos.*

**TERCERO.** *Contrario a lo que ordena el artículo 16 de la Ley de Disciplina financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, así como 16 de la Ley de*

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 113/2020

Presupuesto, Contabilidad y Gasto público del Estado de Morelos, el DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS NOVENTA Y SEIS POR EL QUE SE APRUEBA EL CONVENIO INTERMUNICIPAL [...] no cuenta con un estudio relativo a su impacto presupuestario, como es de apreciar de la parte expositivas del mismo, lo que lo afecta de nulidad.

**CUARTO.** Contrario a lo ordenado por el Decreto de creación, la Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo del Estado, no participó en el estudio del DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS NOVENTA Y SEIS POR EL QUE SE APRUEBA EL CONVENIO INTERMUNICIPAL [...] como es de apreciar en apartado expositivo, en que no existe pronunciamiento alguno, relativo a la idoneidad de los pasivos manifestados por el Municipio de Puente de Ixtla, Morelos, como ordenó el último párrafo del artículo transitorio Décimo Segundo del Decreto de Creación del Municipio de Xoxocotla, Morelos.

**QUINTO.** El DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS NOVENTA Y SEIS POR EL QUE SE APRUEBA EL CONVENIO INTERMUNICIPAL [...], es ambiguo, porque no da cuenta de la cantidad total que razón de pasivos, tiene el Municipio de Puente de Ixtla, Morelos, como es de advertir en el apartado IV del capítulo de antecedentes del referido decreto, en que menciona: [...]

**SEXTO.** El inciso d), del apartado de antecedentes del DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS NOVENTA Y SEIS POR EL QUE SE APRUEBA EL CONVENIO INTERMUNICIPAL [...] no realiza un estudio razonado de la cantidad de población de los municipios intervinientes, dato que resulta imprescindible para realizar una equitativa distribución de deuda. [...]

**SÉPTIMO.** Por cuanto a los juicios que manifiesta tener el municipio de Puente de Ixtla, Morelos, la información que sustenta el DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS NOVENTA Y SEIS POR EL QUE SE APRUEBA EL CONVENIO INTERMUNICIPAL [...], es absolutamente inconsistente, a saber: [...]

**OCTAVO.** Dicha aprobación del Acuerdo o Decreto impugnados, así como su ejecución, resultan violatorias del texto constitucional que se desprende de los artículos 2, 14, 16, 17, 115, fracción IV, inciso b) y 133 de nuestra Ley Suprema; así como de los artículos 1° y 6° del Convenio de la OIT (Convenio Sobre Pueblos Indígenas Tribales en Países Independientes, Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo.) [...]

De lo anterior, se concluye que dicha aprobación es susceptible de afectar directamente a nuestro municipio indígena, en consecuencia, se considera que debió cumplirse con la obligación de consultar o darle la participación debida a la parte que representamos en forma previa a la emisión del acuerdo. [...]

**NOVENO.** De lo expuesto, es natural que para la aprobación correspondiente de dicho instrumento jurídico no se realizaron los estudios financieros necesarios que se mandatan para poder equilibrar debidamente las obligaciones de pago entre ambos municipios, tomando en cuenta las circunstancias de cada uno, y principalmente las del municipio que representamos ya que se trata de una entidad de nueva creación y que no tiene las condiciones económicas suficientes para poder aceptar las condiciones que el Congreso del Estado, el Poder ejecutivo y el Municipio de Puente de Ixtla, Morelos, imponen para nuestro municipio [...]

(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 las obligaciones que le fueron transferidas a través del convenio impugnado, para que dicha transmisión se apegue a lo dispuesto en las cláusulas del Decreto número Dos mil trescientos cuarenta y cuatro por el que se creó el Municipio de Xoxocotla, así como a la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto público, todos de la citada entidad federativa;

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 113/2020

ya que, en su concepto, el contenido del Convenio controvertido es contrario a esa legislación.

En ese sentido, la falta de interés legítimo por parte del Municipio actor se actualiza respecto al acto impugnado, porque no está relacionado con una afectación a su ámbito constitucional de competencia, porque las posibles afectaciones las hace depender de aspectos distintos a violaciones directas a la Constitución Federal.

En el caso, por principio de cuentas, es menester señalar que el Convenio intermunicipal de transmisión de obligaciones impugnado, celebrado entre los municipios de Puente de Ixtla y de Xoxocotla, deriva de la creación del último de los mencionados como entidad municipal; pues se llevó a cabo a efecto de dar cumplimiento a la cláusula Transitoria Décima Segunda del Decreto de Creación del Municipio de Xoxocotla, Morelos, publicado en el Periódico Oficial de la entidad "Tierra y Libertad", el dieciocho de diciembre de dos mil diecisiete, (el cual se acompaña a la demanda en copia simple).

En ese sentido, la mencionada cláusula Transitoria Décima Segunda del aludido Decreto de Creación, establece que a los noventa días hábiles contados a partir de la instalación del Concejo Municipal respectivo, el Municipio de Xoxocotla, Morelos, deberá elaborar un estudio financiero, acompañado de una propuesta de Convenio entre éste y el Municipio de Puente de Ixtla, de esa entidad, mediante el cual de así ser aceptado por ambos municipios, se transferirá un porcentaje de los pasivos y deuda pública preexistente en el último de ellos.

Asimismo, se previó en dicha cláusula transitoria que en el Convenio deberían analizarse los factores poblacionales y financieros; y que se debería convenir al efecto con la institución financiera acreedora del crédito existente, con la finalidad de que sea parte de ese convenio. Además, que el porcentaje de referencia deberá ser determinado entre los municipios, la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública del Congreso del Estado y las autoridades de carácter estatal encargadas de las finanzas públicas.

En esa tesitura, en principio, el Convenio impugnado se llevó a cabo en cumplimiento a lo dispuesto en la Cláusula Segunda del Decreto de Creación indicado con antelación; por lo que la suscripción del mencionado convenio no guarda relación directa con alguna disposición de la Constitución Federal.

Por su parte, los conceptos de invalidez hechos valer por el municipio actor están encaminados a demostrar que el Convenio impugnado se llevó a cabo sin los estudios financieros que se mandataron en el aludido Decreto de Creación, y sin los estudios relativos a su impacto presupuestario, según lo establecido en el

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 113/2020

artículo 16 de la Ley de Disciplina Financiera de las entidades federativas y los municipios, y en el diverso artículo 16 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos; aduciendo que con ello se afecta su presupuesto municipal.

En ese orden de ideas, el municipio actor también manifiesta que el Convenio impugnado se aprobó sin la participación de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública del Congreso del Estado y de la Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo de la entidad, contraviniendo con ello lo ordenado en el último párrafo del artículo transitorio Décimo Segundo del Decreto de Creación del Municipio de Xoxocotla.

Aunado a ello, se alega que el convenio aprobado por el Congreso del Estado, no da cuenta de la cantidad total que a razón de pasivos tiene el Municipio de Puente de Ixtla, Morelos, ni se realiza un estudio razonado de la cantidad de población de los municipios intervinientes; datos que, en su concepto, resultan imprescindibles para realizar una equitativa distribución de la deuda.

Vistos los conceptos de invalidez referidos se concluye que no están dirigidos a demostrar una vulneración a una previsión de la Carta Magna, sino que descansan en cuestiones de legalidad, al devenir de disposiciones como lo son las mencionadas Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos, así como de lo determinado en el Decreto de Creación del Municipio de Xoxocotla, en esa entidad.

En ese tenor, un estudio de contraste entre lo dispuesto exclusivamente entre el Convenio impugnado y las leyes de referencia, así como el Decreto de Creación del Municipio actor, en modo alguno implicaría 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.

Además, si bien el promovente pretende que vía controversia constitucional se estudie la posible vulneración a derechos municipales relacionados con su hacienda pública municipal, lo cierto es que dichas las vulneraciones las sustenta en la aludida norma particular consistente en el convenio o acuerdo de voluntades entre el Municipio de Puente de Ixtla, Morelos y el propio Municipio actor<sup>7</sup>, aprobado y publicado, respectivamente, por el Congreso y por el Gobierno estatal. Por tanto, se colige que no existe en realidad un principio de agravio a la esfera competencial del municipio actor, derivada de alguna previsión directa de la Constitución Federal.

<sup>7</sup> El cual se presume fue consentido por el propio Municipio de Xoxocotla, Morelos (según se desprende de la copia certificada del proyecto del convenio multicitado, que se acompañó al escrito de demanda).

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 113/2020

Ahora, no pasa desapercibido lo argüido por el promovente en el sentido de que el Decreto impugnado debió de haberse sometido a consideración de la comunidad indígena del Municipio de Xoxocotla; sin embargo, se insiste en que dicho Convenio no se trata de una medida unilateral que se haya dictado por los poderes ejecutivo o legislativo, sino que se trata de un acuerdo de voluntades en el que participó el municipio actor; en tal virtud, al tratarse de omisiones que no son susceptibles de atribuirse a otras entidades, órganos o poderes, resulta imposible que puedan estudiarse mediante controversia constitucional.

Tampoco es óbice la manifestación del municipio actor de que la carga presupuestal impuesta al Municipio de Xoxocotla, en el Decreto impugnado, le impide el adecuado ejercicio del derecho constitucional contenido en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal; ya que dicha porción normativa es 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, pero no regula directamente aspectos de transmisión de obligaciones en el caso de municipios de nueva creación.

Así las cosas, el caso que se somete a consideración no versa sobre 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.

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.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 113/2020

Además, la precisión de mérito dio lugar a que el Tribunal Pleno identificara como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional, 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:

**“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>8</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.

<sup>8</sup> P./J. 42/2015 (10a.), Jurisprudencia, Pleno, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 25, diciembre de 2015, tomo I, registro 2010668, página 33.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 113/2020

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 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.**

Al respecto, 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

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 113/2020

asumir como criterio el que fue determinado en el referido recurso de reclamación 150/2019.

Por otro lado, se tiene por presentado al promovente con la personalidad que ostenta como Presidente del Concejo Municipal del Municipio de Xoxocotla<sup>9</sup>, sin embargo, se reserva tenerlo representando los intereses de esa entidad municipal en términos de lo dispuesto en el artículo 44<sup>10</sup> de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, ya que a su escrito de demanda, únicamente se acompañó copia simple del acta de la sesión extraordinaria de cabildo del Municipio de Xoxocotla, Morelos, de diez de junio de dos mil veinte, en la que se aprobó la licencia temporal al síndico municipal para separarse de sus funciones, por causas de fuerza mayor y se autorizó al Presidente Municipal para que ostente dichas funciones de manera temporal.

En consecuencia, no ha lugar a acordar favorablemente la designación de autorizados y delegados, así como tampoco el uso de medio tecnológicos para la reproducción de las constancias que obren en el expediente en que se actúa, ni el domicilio que se indica para oír y recibir notificaciones en esta ciudad.

Dada la naturaleza e importancia de este procedimiento constitucional, con apoyo en el artículo 282<sup>11</sup> del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, en términos del artículo 1 de la mencionada ley reglamentaria, se habilitan los días y horas que se requieran para llevar a cabo las notificaciones de este proveído.

Finalmente, en el momento procesal oportuno, agréguese al expediente para que surta efectos legales la impresión de la evidencia criptográfica de este proveído, en términos del Considerando Segundo<sup>12</sup>, artículos 1<sup>13</sup>, 3<sup>14</sup> y 9<sup>15</sup>, del referido Acuerdo General número 8/2020.

Por las razones expuestas, se

<sup>9</sup> De conformidad con la copia certificada que exhibe del acta de la sesión solemne de instalación de Concejo celebrada el uno de enero de dos mil diecinueve por el Municipio de Xoxocotla, Morelos.

<sup>10</sup> **Artículo 44.** El Presidente Municipal asumirá la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que éste fuere parte cuando el Síndico esté impedido física o legalmente para ello, o cuando éste se niegue a asumirla; sin que sea necesario en este último caso, la autorización del Ayuntamiento, pero en este supuesto y con la finalidad de no dejar en estado de indefensión Jurídica al Ayuntamiento, deberá dar cuenta de su actuación al Cabildo.

<sup>11</sup> **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.

<sup>12</sup> **Considerando Segundo.** La emergencia sanitaria generada por la epidemia del virus SARS-CoV2 (COVID-19), decretada por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación del treinta de marzo de dos mil veinte, ha puesto en evidencia la necesidad de adoptar medidas que permitan, por un lado, dar continuidad al servicio esencial de impartición de justicia y control constitucional a cargo de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación y, por otro, acatar las medidas de prevención y sana distancia, tanto para hacer frente a la presente contingencia, como a otras que en el futuro pudieran suscitarse, a través del uso de las tecnologías de la información y de herramientas jurídicas ya existentes, como es la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL), y

<sup>13</sup> **Artículo 1.** El presente Acuerdo General tiene por objeto regular la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad, así como en los recursos e incidentes interpuestos dentro de esos medios de control de la constitucionalidad; el uso del Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para la promoción, trámite, consulta, resolución y notificaciones por vía electrónica en los expedientes respectivos y la celebración de audiencias y comparecencias a distancia.

<sup>14</sup> **Artículo 3.** En el Sistema Electrónico de la SCJN, los servidores públicos y las partes accederán a los expedientes electrónicos relacionados con controversias constitucionales y con acciones de inconstitucionalidad mediante el uso de su FIREL, en los términos precisados en este Acuerdo General.

<sup>15</sup> **Artículo 9.** Los acuerdos y las diversas resoluciones se podrán generar electrónicamente con FIREL del Ministro Presidente o del Ministro instructor, según corresponda, así como del secretario respectivo; sin menoscabo de que puedan firmarse de manera autógrafa y, una vez digitalizados, se integren al expediente respectivo con el uso de la FIREL.

**ACUERDA**

**PRIMERO.** Se desecha de plano, por notoria y manifiesta improcedencia, la demanda presentada en vía de controversia constitucional por el Presidente del Concejo Municipal de Xoxocotla, Morelos.

**SEGUNDO.** Por esta ocasión notifíquese por oficio al promovente en el domicilio que señala en autos.

**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.

Esta hoja corresponde al proveído de catorce de agosto de dos mil veinte, dictado por el **Ministro instructor Juan Luis González Alcántara Carrancá**, en la **controversia constitucional 113/2020**, promovida por el Municipio de Xoxocotla, Morelos. Conste.

LATF/KPFR 2

