

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 18/2021

**ACTOR: MUNICIPIO DE TECOLUTLA,
VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE**

SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

**SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD**

En la Ciudad de México, a veintitrés de febrero de dos mil veintiuno se da cuenta al **Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**, instructor en el presente asunto, con el expediente de la controversia constitucional al rubro citada. Conste.

Ciudad de México, a veintitrés de febrero de dos mil veintiuno

Conforme al Considerando Único¹ del instrumento normativo aprobado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiuno de enero de dos mil veintiuno, en virtud del cual se prorroga del uno al veintiocho de febrero del mismo año la vigencia de los puntos del tercero al noveno del Acuerdo General **14/2020**, de veintiocho de julio de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se reanudan los plazos procesales suspendidos desde el dieciocho de marzo de dos mil veinte; así como del Considerando Cuarto² y Punto Quinto³ del mencionado Acuerdo General **14/2020**, se provee:

Vistos el escrito y anexos suscrito por Juan Ángel Espejo Maldonado, quien se ostenta como Presidente Municipal de Tecolutla, Veracruz de Ignacio de la Llave, mediante los cuales promueve controversia constitucional en contra el Poder Ejecutivo Estatal y la Secretaría de Finanzas y Planeación, ambos de la referida entidad, en la que impugna:

“[...] La inconstitucional omisión o retención de la Entidad Pública y del Órgano de Gobierno Estatales demandados, de cumplir con su obligación legal y constitucional de entregar en tiempo y forma, el importe económico de los Arbitrios de conformidad a la Ley número 179, de Ingresos del Municipio de Tecolutla del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, tal y como se acredita con la copia certificada que se anexa a la presente.

¹ **ÚNICO.** Se prorroga del uno al veintiocho de febrero de dos mil veintiuno, la vigencia de lo establecido en los puntos del Tercero al Noveno del Acuerdo General 14/2020, de veintiocho de julio de dos mil veinte.

² **CUARTO.** Sin embargo, la continuada prolongación del período de emergencia sanitaria hace necesario el restablecimiento de la actividad jurisdiccional, mediante la reactivación de los plazos procesales y de la tramitación en físico de todo tipo de solicitudes, demandas, incidentes, recursos y demás promociones ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es un hecho que la pandemia subsiste como un peligro para la salud, de modo que la reactivación no se realiza en un contexto de “normalidad”, lo que implica la implementación de modalidades que permitan enfrentar la emergencia sanitaria, insistiendo en la utilización de tecnologías de la información y de las comunicaciones.

³ **QUINTO.** Los proveídos que corresponda emitir al Ministro Presidente y a las y los Ministros instructores, así como los engroses y votos se firmarán, electrónicamente. La versión impresa de esas determinaciones, en la que consten las respectivas evidencias criptográficas, se agregará sin necesidad de certificación alguna.

Así como las ministraciones que no se depositen y que se sigan generando hasta que se dé puntual entrega, así como los intereses generados por el retraso en las ministraciones.

Las conductas omisivas en que incurren las demandadas, transgreden el orden constitucional en agravio de la Entidad Pública Municipal que represento, a la luz de lo dispuesto en el artículo 115, fracciones II y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen los principios constitucionales de libre administración de la hacienda municipal e integridad de los recursos, en virtud de que el órgano de gobierno municipal, el H. Ayuntamiento Constitucional de Tecolutla, Veracruz, ha dejado de percibir en forma puntual y efectiva, el importe económico, lo que, sin duda, impide a nuestra representada disponer oportunamente de tales recursos, vulnerando con ello su autonomía financiera, sin perjuicio de que su extemporaneidad en el pago genere intereses.”.

Atento a lo anterior, se tiene al promovente designado **delegados** y señalando **domicilio** para oír y recibir notificaciones en esta ciudad con fundamento en los artículos 11, párrafos primero y segundo⁴, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 305⁵ del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del numeral 1⁶ de dicha ley.

No obstante lo anterior, en atención a los precedentes de esta Suprema Corte y de la revisión integral de la demanda y sus anexos, se arriba a la conclusión que se actualiza de manera manifiesta e indudable una causal de improcedencia, por lo que **procede desechar la controversia constitucional intentada**. Esto, pues de acuerdo con lo establecido en el artículo 25⁷ de la Ley Reglamentaria de la Materia, el Ministro instructor en una controversia constitucional puede válidamente desecharla de plano si

⁴ **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. [...]

⁵ **Artículo 305.** Todos los litigantes, en el primer escrito o en la primera diligencia judicial en que intervengan, deben designar casa ubicada en la población en que tenga su sede el tribunal, para que se les hagan las notificaciones que deban ser personales. Igualmente deben señalar la casa en que ha de hacerse la primera notificación a la persona o personas contra quienes promuevan, o a las que les interese que se notifique, por la intervención que deban tener en el asunto. no es necesario señalar el domicilio de los funcionarios públicos. estos siempre serán notificados en su residencia oficial.

⁶ **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.

⁷ **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.

advierte la existencia de una causa manifiesta e indudable de improcedencia⁸.

En primer lugar, los artículos 10, fracción I⁹, y 11, párrafo primero¹⁰, de la Ley Reglamentaria de la materia disponen que la parte actora en las controversias constitucionales tendrá que comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlo y, 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 el caso, del escrito inicial de demanda y los anexos que se acompañan se advierte que la acción de controversia constitucional es ejercida por el referido Juan Ángel Espejo Maldonado, quien se ostenta como Presidente Municipal de Tecolutla, Veracruz de Ignacio de la Llave, manifestando para ello lo siguiente.

*“Que con fundamento en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [...], a nombre del Municipio que política y legalmente represento, conforme a lo establecido en el artículo 37 de la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, a través de su Ayuntamiento Constitucional, por medio del presente escrito vengo a interponer formal demanda de **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL**, [...].”*

Al respecto, el artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave establece lo siguiente.

⁸ 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.

Criterio que se refleja en la tesis **Tesis P.J.J. 128/2001** de rubro y texto: **“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” (Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIV, octubre de 2001, registro 188643, página 803).

⁹ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; [...].

¹⁰ **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. [...].

“Artículo 37. Son atribuciones del Síndico:

- I. Procurar, defender y promover los intereses del municipio en los litigio (sic) en los que fuere parte, comparecer a las diligencias, interponer recursos, ofrecer pruebas y formular alegatos, formular posiciones y, en su caso, rendir informes, promover el juicio de amparo y el juicio de lesividad. Para delegar poderes, otorgar el perdón judicial, desistirse, transigir, comprometerse en árbitros o hacer cesión de bienes municipales, el Síndico requiere la autorización previa del Cabildo;*
- II. Representar legalmente al Ayuntamiento; [...].”*

En ese sentido, el **primer problema de procedencia** que se advierte en el caso que nos ocupa se relaciona con el presupuesto procesal de legitimación activa en el proceso¹¹. Conforme al citado artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave, en el Municipio de Tecolutla, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en los asuntos de carácter jurisdiccional en que sea parte, la representación jurídica del Ayuntamiento no la tiene el Presidente Municipal. Es el Síndico quien cuenta con la representación jurídica del Municipio para promover una controversia constitucional.

Es decir, el Presidente Municipal de Tecolutla, Veracruz de Ignacio de la Llave, no puede ejercer la representación del Ayuntamiento cuando se trate de un procedimiento con carácter jurisdiccional constitucional al no contar con la personería¹² para actuar en un juicio de controversia constitucional instaurado ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que esta representación corresponde normativamente al Síndico Municipal¹³.

¹¹ Esto, en términos de la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los artículos 1, 10, fracción I y 11, párrafo primero, todos de la invocada Ley Reglamentaria.

Del primero de los preceptos se advierte que la improcedencia de la controversia constitucional puede resultar de alguna disposición de la ley reglamentaria de la materia; lo cual implica considerar no sólo las que específicamente prevé tal ordenamiento, sino, incluso, las que puedan derivar del conjunto de normas que rigen el sistema de control constitucional del que forman parte, como puede ser las que regulan la representación en el juicio. Siendo aplicable, a este respecto, la tesis **P. LXIX/2004** de contenido siguiente: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ACTUALICE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 19 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, NO ES INDISPENSABLE QUE EXISTA Y SE VINCULE CON UNA DISPOSICIÓN EXPRESA Y ESPECÍFICA AL RESPECTO EN ESE ORDENAMIENTO JURÍDICO.** Conforme a la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la improcedencia del juicio debe resultar de alguna disposición de esa ley, esto es, que sea consecuencia de la misma, sin que sea necesario que expresa y específicamente esté consignada como tal en alguna parte del ordenamiento, pues siendo la condición para que dicha causa de improcedencia se actualice, que resulte del propio ordenamiento, ésta válidamente puede surtirse cuando del conjunto de disposiciones que integran a la citada ley reglamentaria y de su interpretación, en lo que se refiere a la controversia constitucional, en tanto delinean el objeto y fines de la propia figura procesal constitucional, se revelen casos en que su procedencia sería contraria al sistema de control constitucional del que forman parte o de la integridad y naturaleza del juicio mismo” (Tesis **LXIX/2004**, Aislada, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XX, diciembre de dos mil cuatro, página 1121, registro **179955**).

¹² En su carácter de personalidad con aptitud procesal (capacidad legal para representar en juicio al sujeto activo).

¹³ En relación a este aspecto de legitimación procesal activa, resulta conveniente invocar el criterio que sostuvo el Tribunal Pleno, al fallar en su sesión de diez de febrero de dos mil la controversia constitucional **4/1998**, promovida por el Municipio de Puebla y otros del mismo Estado, al analizar los entonces vigentes artículos 41, fracción III, y 44, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, determinando que: “[...] para la promoción de la presente controversia constitucional los Presidentes de los Municipios actores carecen de facultades para representar a los

Sin que se pasa por alto que la única posibilidad para que el Presidente Municipal actúe en representación del Municipio actor es en términos del artículo 36, fracción XXIV¹⁴, de la Ley Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave, el cual prevé la posibilidad de que éste asuma la representación jurídica del Ayuntamiento en supuestos específicos; esto es, ante la falta de Síndico o cuando éste se excuse o se niegue a asumirla, debiendo acreditarse en el procedimiento. Sin embargo, de la demanda y anexos que se acompañaron, no se advierte ningún elemento que permita apreciar que estamos ante estos supuestos de excepción.

No pasa inadvertido para el Ministro que suscribe el presente acuerdo que, como ha ocurrido en otros casos, la actualización o no de estos supuestos de excepción pudo haber dado lugar a la prevención en términos del artículo 28 de la Ley Reglamentaria de la materia¹⁵. No obstante, se estima que esta determinación sería ociosa y afectaría el principio de impartición de justicia contemplado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que en el presente asunto **se actualiza una segunda causal de improcedencia** relacionada con la pretendida invasión de esferas competenciales.

Ayuntamientos de dichos Municipios, pues en términos del artículo 41, fracción III, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla antes transcrito, sólo pueden representar al Ayuntamiento siempre y cuando no se designe una comisión especial o se trate de procedimientos judiciales, por lo que, siendo que en el caso se trata de un juicio de controversia constitucional instaurado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto es, de un procedimiento judicial, cabe concluir que los Presidentes Municipales carecen de legitimación para promoverlo.” (Énfasis añadido).

De dicho asunto derivó el criterio jurisprudencial P.J. 4/2000, de contenido siguiente: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA PROMOVERLA. LA TIENEN LOS SÍNDICOS EN REPRESENTACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE PUEBLA.** De conformidad con los artículos 41, fracción III, y 44, fracciones I, II y III, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, los síndicos tienen la representación de los Ayuntamientos en procedimientos judiciales con facultades de mandatario judicial, así como para ejercer las acciones y oponer las excepciones de que sea titular el Municipio y seguir en todos sus trámites los juicios en que éste tenga interés; por lo que, en estas condiciones y siendo que la controversia constitucional es un procedimiento de carácter judicial, se concluye que los síndicos están legitimados para promover a nombre y en representación de los Ayuntamientos de los Municipios del Estado de Puebla una controversia constitucional en términos de lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.” (Énfasis añadido) (Tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XI, febrero de dos mil, página 513, registro 192332).

¹⁴ Artículo 36. Son atribuciones del Presidente Municipal:

[...]

XXIV. Asumir la representación jurídica del Ayuntamiento en los actos y hechos en que éste fuera parte, cuando el Síndico esté impedido legalmente para ello, se excuse o se niegue a asumirla, requiriéndose, en este último caso, la previa autorización del Cabildo; y [...].

¹⁵ Artículo 28. Si los escritos de demanda, contestación, reconvencción o ampliación fueren oscuros o irregulares, el ministro instructor prevendrá a los promoventes para que subsanen las irregularidades dentro del plazo de cinco días. [...].

En efecto, de la simple lectura de la demanda y sus anexos, es posible advertir que, en la especie, se está ante la improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII¹⁶, de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso i)¹⁷ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que la litis planteada en la demanda no se relaciona con la invasión de esferas competenciales, sino con meros aspectos de legalidad.

Es criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce como partes en este tipo de juicios, ya que desde su concepción por el Poder Constituyente, esta garantía jurisdiccional fue diseñada para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación definiera el ámbito de atribuciones que la Constitución Política 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 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*

¹⁶ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: [...]

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

¹⁷ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

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

Constitución 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.”¹⁸

En la especie, la parte actora impugna la retención de recursos, en específico: el que se señala en la Ley número **179** de Ingresos del Municipio de Tecolutla de Veracruz de Ignacio de la Llave; las ministraciones que no se han depositado y las consiguientes, así como el Pago de intereses generados por la omisión de pago de los anteriores recursos.

Lo anterior, aduciendo que los recursos que le corresponden no han sido integrados a la hacienda municipal; lo que a su juicio implica una transgresión a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a ordenamientos distintos a ella, como es la Ley **179** de Ingresos del Municipio de Tecolutla, Veracruz de Ignacio de la Llave y el acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración. A saber, el municipio actor pretende que se estudie la posible vulneración a las obligaciones del Ejecutivo local de entregar al municipio los recursos que la Federación le proporciona, bajo la interpretación y aplicación de disposiciones ordinarias federales y locales.

Empero, no se puede considerar procedente esta petición. Se insiste, de la sola lectura de la demanda es factible advertir que la *litis* que pretende entablar el municipio actor es dilucidar, a través de una controversia constitucional, un aspecto de mera legalidad, consistente en verificar si se han realizado transferencias de recursos al Municipio en los términos y plazos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal y las demás disposiciones secundarias aplicables; lo que no se refiere al análisis de la esfera competencial del municipio ni de la entidad federativa, así como tampoco a la probable invasión de éstas, sino de la mera verificación de si se han realizado o no pagos en términos y plazos previstos por normas de mera legalidad.

¹⁸ P. LXXII/98, Aislada, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VIII, Diciembre de 1998, registro 195025, página 789.

Sobre esta postura, cabe 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.

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 Política de los Estados Unidos Mexicanos (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:

“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.”¹⁹

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.**

Al respecto, debe destacarse que en la controversia constitucional **5/2004**, el Pleno de esta Suprema Corte sostuvo que el artículo 115, fracción IV, constitucional, consagró 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 esta Suprema Corte resolvieron controversias constitucionales en las que los municipios actores arguyen que

¹⁹ 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.

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, en ejercicio de **una nueva reflexión** (adoptado al fallar el recurso de reclamación **150/2019**), el Pleno de esta Suprema Corte determinó 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, como el solo cumplimiento de plazos previstos en normas secundarias, el cual únicamente redundaría en el pago de recursos, 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así las cosas, como se adelantó, resulta improcedente la presente demanda de controversia constitucional. Aunque el municipio accionante menciona que con la omisión de entrega o retención de recursos federales se vulnera el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cierto es que la disposición más cercana al motivo de impugnación es la relativa a la fracción IV, inciso b), la cual únicamente indica, lo siguiente: ***“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.”***; empero, ello 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 el presente asunto.

Esto es, no se impugnan actos que vulneren la esfera de competencias o facultades consagradas en tal precepto constitucional, sino que se trata de una contención derivada, en todo caso, del mero incumplimiento de plazos previstos en las normas secundarias que regulan el funcionamiento del sistema de coordinación fiscal.

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. 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.

Consiguientemente, la 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. 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 citado 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 adoptado en los precedentes recién citados, se está vinculado al mismo en virtud del acuerdo emitido por el Pleno de esta Suprema Corte en sesión pública de tres de diciembre pasado; en el sentido de que las Salas que lo componen y sus integrantes, deberán asumir como criterio el que fue determinado en primer lugar 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 el Municipio de Tecolutla, Veracruz Ignacio de la Llave

SEGUNDO. Sin perjuicio de lo anterior, se tiene al promovente designando delegados, así como señalando domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad.

TERCERO. Con base en el artículo 282²⁰ del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1²¹ de la citada ley reglamentaria, se habilitan los días y horas que se requieran para llevar a cabo las notificaciones de este proveído.

CUARTO. Agréguese al expediente para que surta efectos legales, la impresión de la evidencia criptográfica de este proveído, en términos del Considerando Segundo²², artículos 1²³, 3²⁴ y 9²⁵, del referido Acuerdo General número **8/2020**, de veintiuno de mayo de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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

²⁰ **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.

²¹ **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.

²² **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

²³ **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.

²⁴ **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.

²⁵ **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.

Notifíquese.

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**, 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 esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que da fe.

Esta hoja corresponde al proveído de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, dictado por el **Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**, instructor en la controversia constitucional **18/2021**, promovida por el Municipio de Tecolutla, Veracruz de Ignacio de la Llave. Conste.
MANV/JAE/ANRP 02

