



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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 78/2014

ACTOR: MUNICIPIO DE TLAQUILTENANGO,
ESTADO DE MORELOS.

SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS.

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

En México, Distrito Federal, a primero de diciembre de dos mil catorce, se da cuenta al **Ministro instructor José Ramón Cossío Díaz**, con el escrito que suscribe Octavio Ibarra Ávila, Director General de Asuntos Constitucionales y Amparo de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos; registrado por la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal con el número **76190**. Conste

México, Distrito Federal, a primero de diciembre de dos mil catorce.

Agréguese al expediente para que surta efectos legales, el escrito del **Director General de Asuntos Constitucionales y Amparo de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos**, cuya personalidad tiene reconocida en autos, mediante el cual ofrece como pruebas la pericial "en materia de contabilidad" y la testimonial de Jorge Michel Luna, Omar de Lasse Cañas y Esteban Maldonado Valencia; y a efecto de proveer lo que en derecho procede, se tiene en cuenta lo siguiente.

El **Municipio de Tlaquiltenango, Estado de Morelos**, en su demanda impugnó lo siguiente:

"1.- Se demanda la invalidez de los actos que retuvieron y/o descontaron indebidamente una parte de las Participaciones Municipales correspondientes al mes de julio del ejercicio fiscal del año 2014, mismos que provienen del Fondo General de Participaciones Federales, que debidamente fueron autorizadas en el Periódico Oficial Tierra y Libertad No. 5163 de fecha 19 de febrero del año 2014 (...)

2.- La omisión del demandado de resarcirnos económicamente, con motivo de la retención y/o descuento de las Participaciones Federales del pago de los intereses correspondientes, a partir del mes de julio y hasta la presentación de la presente demanda.

3.- La omisión del demandado de entregar las constancias de liquidación de Participaciones Federales al Municipio de Tlaquiltenango, que debe de entregarse también con la misma periodicidad."

El Poder Ejecutivo estatal, en su contestación de demanda aduce, entre otras cuestiones, lo siguiente:

“(...) mediante oficio SH/1536-A/2013 de 25 de octubre de 2013, (...), se dio aviso al Municipio actor que a partir del 30 de octubre de 2013 se descontaría mensualmente de sus Participaciones Federales el equivalente al 10% del adeudo contraído por préstamos o anticipos que le prestó el Poder Ejecutivo Estatal, para atender diferentes necesidades económicas del Ayuntamiento, como lo eran para pagar laudos condenatorios, y adeudos con CONAGUA y SAT, entre otros, que ascendían a esa fecha, a un monto por \$15'511,033.14 (quince millones quinientos once mil treinta y tres pesos 14/100 M.N.), menos los \$500'000.00 ya descontados a esa fecha.

Es decir, en ese mismo oficio se enteró el Municipio actor por conducto de su Presidente Municipal de las fechas y números expedidos por el propio Municipio, así como los importes de cada uno, que integran el total prestado, como la suma total de los descuentos.

Se enteraron también que a partir del 30 de octubre de 2013 se continuaría con los descuentos, hasta su total liquidación por la cantidad residual de \$15'011,033.14 (quince millones quinientos once mil treinta y tres pesos 14/100 M.N.), cantidad residual pendiente de pago, ya que se había aplicado un primer abono o descuento, por la cantidad de \$500,000.00 (quinientos mil pesos 00/100 M.N.), que se menciona en el citado oficio, y que no es materia de controversia.

Contra ese documento y la información contenido, el Municipio no expresó oposición alguna, ni verbal ni escrita, negando la existencia de los préstamos o adelantos de participaciones federales, ni los conceptos, fechas, número de recibos e importes mencionados, como tampoco se opuso fundamentalmente al cobro de sus participaciones federales en montos equivalentes al 10% del total de lo prestado.

(...)

Sin embargo, como se demostrará con los medios de prueba correspondientes, el Municipio actor y el Poder Ejecutivo Estatal demandado, ambos en ejercicio de sus respectivas facultades de libre administración de sus propias participaciones federales, el primero solicitó anticipos o adelantos que no son más que préstamos (por su condición de devolución) de participaciones federales futuras y el segundo en apoyo solidario, institucional y de buena fe también, le prestó al primero las cantidades que le solicitó, de sus propias participaciones federales recibidas y en sus cuentas de Tesorería General, para evitar que el Municipio actor (igual que 29 Municipios más de los 33 que integran el Estado de Morelos) iniciara su administración con serios problemas financieros, que ya existían y estaban en crisis en diciembre de 2012, es decir, antes que iniciara el periodo administrativo actual (enero de 2013 a diciembre de 2015).



(...)

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

En primer lugar había una situación de extrema urgencia que atender en el Municipio actor y 29 más en similar situación, en los que en ninguno se había pagado la segunda quincena y aguinaldo de diciembre 2012, y agotar el procedimiento pondría en serio riesgo la entrada de las administraciones municipales, entre éstas la del Municipio actor, debido al tiempo que demora ese proceso.

Adicionalmente, como requisito extra es la garantía de la entidad federativa, sería incongruente e incompatible que el Estado de Morelos garantizara el pago de lo que prestó al Municipio actor, para inscribir la obligación respectiva.

Queda claro además que el Municipio no tenía ni tiene suficientes participaciones federales para afrontar sus compromisos, puesto que los \$4'000,000.00 (cuatro millones de pesos 00/100 M.N.), fueron destinados a pagar los compromisos más urgentes y riesgosos para la administración municipal, y aún para la administración estatal, porque eran 29 Municipios de los 33, que estaban en colapso financiero e ingobernabilidad inminente.

Estas razones fueron las que además de la buena fe, fueron determinantes para que el Ejecutivo Estatal apoyara financieramente al Municipio actor y los demás, pero no fueron recursos regalados o a fondo perdido, sino que desde su petición se asumió el compromiso de reembolsarlos en parcialidades a pagar hasta diciembre de 2015, cuando termina el periodo del actual Ayuntamiento del Municipio actor.

Los integrantes del Ayuntamiento saben que las probabilidades de éxito de esta contienda son mínimas; su pretensión real es evitar los descuentos de su adeudo, con miras a la obtención del mayor número de votos posibles en las elecciones venideras en el Estado, denominadas "intermedias", para la renovación del Congreso Local y Ayuntamientos, por lo que buscan prolongar el juicio y desde luego la suspensión concedida al Municipio actor, por lo menos a marzo o abril de 2015, situación reprochable e indigna de tutela, por efecto reflejo, del abuso que está haciendo el actor, de las bondades del medio de defensa constitucional como lo es la institución de la controversia constitucional y la suspensión que prevé, incluso con ampliación de demanda para satisfacer su pretensión oculta.

Para justificar la constitucionalidad de los descuentos atribuidos al Poder Ejecutivo estatal, este exhibió diversas documentales inherentes a recibos de pago por concepto de "anticipo de participaciones", entre otros.

De lo anterior se advierte que, por la naturaleza de los actos impugnados, la materia de la litis en este asunto no requiere del

desahogo de una prueba pericial en materia de contabilidad y tampoco resulta idónea la prueba testimonial, las cuales no basta que tengan relación con los hechos materia de la controversia constitucional, sino **es necesario que sean idóneas para que el juzgador conozca la verdad.**

En el caso, la materia de la litis consiste en determinar si son constitucionales o no las retenciones o descuentos que el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, ha realizado o pretende realizar de las participaciones federales que legal y constitucionalmente le corresponden al Municipio actor; por lo que atendiendo al problema de constitucionalidad efectivamente planteado, las pruebas pericial y testimonial que anuncia el Poder Ejecutivo demandado, considerando las preguntas del cuestionario y el interrogatorio respectivo, no son idóneas para la resolución del asunto y, por ende, procede desecharlas de plano, de conformidad con lo previsto por el artículo 31 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece: **“ARTÍCULO 31. Las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la de posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho. En cualquier caso, corresponderá al ministro instructor desechar de plano aquellas pruebas que no guarden relación con la controversia o no influyan en la sentencia definitiva.”** Tiene aplicación la tesis sustentada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, cuyo rubro, texto y datos de identificación son los siguientes:

“PRUEBAS EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL MINISTRO INSTRUCTOR NO ESTÁ OBLIGADO A ADMITIR LAS QUE CAREZCAN DE IDONEIDAD. Del artículo 31 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que el ofrecimiento de pruebas tiene como limitante el que guarden relación con la controversia constitucional o que influyan en la sentencia definitiva, pues de lo contrario serán desechadas; sin embargo, no basta con que el medio de convicción ofrecido tenga relación inmediata con los hechos controvertidos, sino que es necesario que esa prueba sea adecuada para que el juzgador conozca la verdad material de los hechos, que no es otra cosa que el principio de idoneidad de la prueba, el cual, si bien no está previsto en la ley citada,



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

si se contempla en el artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que resulta aplicable supletoriamente a dicha ley reglamentaria, en términos de su artículo 1°. En consecuencia, si se ofrece una prueba que no satisfaga ese requisito, resulta contraria a derecho y, por ende, el Ministro Instructor no está obligado a admitirla, en términos del referido artículo 31.”

(Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXI, correspondiente al mes de mayo de dos mil cinco, página un mil doscientos once, registro 178360).

Al respecto, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos anuncia la prueba pericial en materia de contabilidad y la testimonial, manifestando lo siguiente:

“(…) Las pruebas pericial y testimonial que se anuncian guardan relación con todos los hechos de la demanda y correlativas contestaciones del escrito de esta parte que represento, y esencialmente tiene como objeto demostrar que sí existe una autorización o convenio de pago o devolución de las participaciones federales que recibió el municipio actor, en forma anticipada, extra a las que le correspondieron en el año 2013, y que las mismas sean devueltas (las anticipadas), con descuento directo de sus propias participaciones federales futuras.”.

Para el desahogo de la prueba pericial se propone el cuestionario que deben responder los peritos, en los términos siguientes:

“1.- La cantidad total de participaciones federales asignadas al Municipio de Tlaquiltenango, en el ejercicio fiscal de 2013.

2.- Si de acuerdo con los archivos contables, recibos, constancias de transferencias, y documentos en poder del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, el total de participaciones federales correspondientes al Municipio de Tlaquiltenango, le fueron transferidas a éste.

3.- Si aparte de las participaciones federales, en las cantidades asignadas oficialmente al Municipio de Tlaquiltenango, el Poder Ejecutivo del Estado le transfirió cantidades extras, que correspondan a las participaciones federales de 2013, y de acuerdo con los documentos que obran en los archivos del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, así como de los que obran en el expediente de esta controversia constitucional, establecer la naturaleza o calidad de esas cantidades extras que recibió el actor.

4.- El origen o fuente de esas cantidades extras entregadas o depositadas.

5.- Si dichas cantidades deben ser retornadas a su fuente de origen y las razones por las que así debe ser.”

Como se puede apreciar, el oferente de la prueba pericial pretende que los peritos respondan preguntas tendentes a demostrar que no son indebidas las retenciones o descuentos de las participaciones federales que corresponden al **Municipio de Tlaquiltenango, Morelos**, dado que constituyen el pago o devolución de los anticipos que recibió como adelanto de tales participaciones, en tanto dichas preguntas tienen como propósito determinar las cantidades entregadas en el año dos mil trece, incluyendo los montos o cantidades extraordinarias, así como la naturaleza y origen de éstas; sin embargo, tales aspectos ya son materia de prueba documental y no se refieren a una cuestión técnica o científica que requiera el juzgador para el esclarecimiento de la verdad, tan es así, que las documentales exhibidas que obran en autos, se refieren en parte a “anticipo a cuenta de participaciones”, con las cuales se pretende demostrar la entrega de esos anticipos.

Consecuentemente, la mencionada prueba pericial está referida a cuestiones de derecho que ya son objeto de prueba documental, las cuales serán valoradas al dictar sentencia atendiendo a las objeciones y planteamientos que sobre el particular realizan las partes, **por lo que procede desechar de plano la prueba pericial contable que ofrece el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos**, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 31 de la Ley Reglamentaria de la materia.

Por otra parte, con relación a la **prueba testimonial** a cargo de **Jorge Michel Luna, Omar de Lasse Cañas y Esteban Maldonado Valencia**, dicho medio de prueba tiene el propósito de que los testigos respondan el siguiente interrogatorio:

- “1.- Cuál es el motivo de su comparecencia ante esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.**
- 2.- Quién es su representante en esta controversia constitucional.**



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

- 3.- **Quién es la contraparte de su presentante en esta controversia constitucional.**
- 4.- **Cuál es el hecho o cuáles son los hechos que originan la presente controversia y su presencia en esta audiencia.**
- 5.- **En qué fecha, aún en forma aproximada, inicio la Administración Municipal del H. Ayuntamiento Constitucional de Tlaquiltenango, Estado de Morelos, ejercicio 2013-2015.**
- 6.- **Cómo era la situación financiera, laboral y general que imperaba en el Municipio de Tlaquiltenango, Estado de Morelos, al iniciar la administración 2013-2015.**
- 7.- **Cómo se enteró el testigo de la situación financiera, laboral y general que imperaba en el Municipio de Tlaquiltenango, Estado de Morelos, al iniciar la administración 2013-2015.**
- 8.- **Si la situación financiera, laboral y general que imperaba en el Municipio de Tlaquiltenango, Estado de Morelos, al iniciar la administración 2013-2015, subsiste o tuvo algún cambio, y qué tipo de cambio.**
- 9.- **Si sabe el origen de ese cambio o cambios que tuvo la situación financiera, laboral y general que imperaba en el Municipio de Tlaquiltenango, Estado de Morelos, al iniciar la administración 2013-2015.**
- 10.- **Si existió ayuda o apoyos a la situación financiera, laboral y general que imperaba en el Municipio de Tlaquiltenango, Estado de Morelos, al iniciar la administración 2013-2015, y quién o quiénes otorgaron esa ayuda o apoyos.**
- 11.- **En qué consistió esa ayuda o apoyos a la situación financiera, laboral y general que imperaba en el Municipio de Tlaquiltenango, Estado de Morelos, al iniciar la administración 2013-2015.**
- 12.- **Si el Cabildo del Ayuntamiento del Municipio de Tlaquiltenango, Estado de Morelos, tuvo conocimiento y/o intervención de los hechos que menciona.**
- 13.- **Si lo hubo, cómo fue ese conocimiento y/o intervención del Ayuntamiento del Municipio de Tlaquiltenango, Estado de Morelos, y/o qué acto o actos desplegó o realizó, y la forma en que realizó ese acto o actos, con relación a la situación financiera, laboral y general que imperaba en el Municipio de Jiutepec, Estado de Morelos, al iniciar la administración 2013-2015.**
- 14.- **Que diga el testigo otros hechos o circunstancias relacionadas con esta controversia constitucional y/o con relación a la situación financiera, laboral y general que imperaba en el Municipio de Tlaquiltenango, Estado de Morelos, al iniciar la administración 2013-2015, que sean de su conocimiento directo y no por referencias de terceros, que no se le hayan preguntado en esta sala de audiencia.**
- 15.- **Que diga el testigo la razón de su dicho, es decir, cómo sabe o por qué sabe lo que ha declarado ante el personal judicial de esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación."**

Como se puede advertir, la prueba testimonial tiene como propósito que los testigos respondan preguntas que tienen que ver

con su idoneidad; con la situación financiera de la administración municipal (2013-2015) al inicio de su gestión; con la existencia de apoyos económicos extraordinarios recibidos por el Municipio, su naturaleza y origen; y con el conocimiento y/o intervención que pudo tener el Ayuntamiento para el otorgamiento de tales apoyos; aspectos que, como ya se vio, son materia de pruebas documentales que serán motivo de análisis conforme a los planteamientos que sobre el particular realizan las partes, a efecto de determinar su alcance y valor probatorio. En consecuencia, **también procede desechar de plano la prueba testimonial que ofrece el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos**, con apoyo en lo dispuesto por el artículo 31 de la invocada Ley Reglamentaria.

Notifíquese por lista; por estrados al Municipio actor, de conformidad con lo ordenado en auto de primero de septiembre pasado, en virtud de que no señaló domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad, así como al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, en términos de lo acordado en proveído de veintinueve de octubre pasado.

Así lo proveyó y firma el **Ministro instructor José Ramón Cossío Díaz**, quien actúa con el licenciado Marco Antonio Cepeda Anaya, Secretario 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 primero de diciembre de dos mil catorce, dictado por el **Ministro instructor José Ramón Cossío Díaz**, en la **controversia constitucional 78/2014**, promovida por el **Municipio de Tlaquiltenango, Estado de Morelos**. Conste.