

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 263/2023
ACTOR: MUNICIPIO DE HIDALGO, ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

En la Ciudad de México, a seis de julio de dos mil veintitrés, se da cuenta al **Ministro Javier Laynez Potisek**, instructor en el presente asunto, con el expediente de la controversia constitucional citada al rubro, turnada conforme al auto de radicación de treinta de marzo del año en curso. **Conste.**

Ciudad de México, a seis de julio de dos mil veintitrés.

Vistos el escrito de demanda y anexos de José Luis Téllez Marín y Carolina Pérez Sánchez, quienes se ostentan como Presidente y Síndica del Municipio de Hidalgo, Estado de Michoacán de Ocampo, mediante los cuales promueven controversia constitucional contra los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como el Secretario de Gobierno y Subsecretario de Enlace Legislativo y Asuntos Registrales, todos de la referida entidad federativa, en la que impugnan lo siguiente:

“IV. ACTO CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA Y MEDIO OFICIAL EN EL QUE SE PUBLICÓ:

- a) LA ORDEN VERBAL Y/O ESCRITA (MENSAJE DE TEXTO VÍA WHATSAPP) MEDIANTE LA CUAL SE ME ORDENA OTORGARLE LOS RECURSOS ECONÓMICOS DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL A LA TENENCIA Y/O AUTOGOBIERNO INDÍGENA OTOMÍ DE SAN MATÍAS EL GRANDE PARA SU ADMINISTRACIÓN DE MANERA DIRECTA.
- b) LA ORDEN VERBAL Y/O ESCRITA (MENSAJE DE TEXTO VÍA WHATSAPP) PARA DARLE CUMPLIMIENTO AL PROTOCOLO GENERAL DE ACTUACIÓN DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN, PARA LA TRANSICIÓN DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS HACIA EL AUTOGOBIERNO Y EJERCICIO DEL PRESUPUESTO QUE SE ANEXA A LA PRESENTE.
- c) LA EXPEDICIÓN SIN CONSULTA EN MATERIA INDÍGENA DEL PROTOCOLO GENERAL DE ACTUACIÓN DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN, PARA LA TRANSICIÓN DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS HACIA EL AUTOGOBIERNO Y EJERCICIO DEL PRESUPUESTO QUE SE ANEXA A LA PRESENTE, POR FALTA DE CONSULTA PREVIA, LIBRE, INFORMADA Y CULTURALMENTE ADECUADA.
LOS ANTERIORES INCISOS A, B Y C LOS IMPUTAMOS AL GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, COMO AL SECRETARIO Y SUBSECRETARIO DE GOBIERNO DE ESTE ESTADO.
- d) LA INICIATIVA, DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 116, 117 Y 118 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN, POR NO HABER SIDO CONSULTADA CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS. ACTO QUE SE LE IMPUTAN AL ÓRGANO LEGISLATIVO DEL ESTADO.
- e) LA INICIATIVA, DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 116, 117 Y 118 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN, POR CONTRAVENIR LA FACULTAD DE ADMISNITRAR EL RECURSO ECONÓMICO POR PARTE DEL MUNICIPIO.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 263/2023

POR LO QUE RESPECTA A ESTOS DOS INCISOS D Y E, SE LES IMPUTA AL CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO.”

Con fundamento en los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ y en términos del artículo 67, fracción VIII, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, **se tiene como compareciente únicamente a la Síndica del Municipio de Hidalgo, Estado de Michoacán de Ocampo**, con la personalidad que ostenta², más no así al Presidente Municipal, toda vez que la representación legal del Municipio recae solamente en la Síndica.

Además, se tiene a la accionante designando **autorizados, delegados** a las personas que menciona, y señalando **domicilio** para oír y recibir notificaciones en esta ciudad. Respecto de las direcciones de **correo electrónico y números de teléfono** que proporciona, infórmesele que la Ley Reglamentaria de la materia no prevé la notificación de las partes a través de ese medio y, por tanto, no ha lugar a tenerlos precisados para los fines que pretende.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 4, párrafo tercero, 11, párrafo segundo de la Ley Reglamentaria de la materia³, 305 del Código Federal de Procedimientos Civiles⁴, de aplicación supletoria en términos del

¹ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; (...).

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. (...).

² De conformidad con las constancias que para tal efecto exhibe y en términos de lo dispuesto en el artículo 67, fracción VIII, de la **Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo**, que establece lo siguiente:

Artículo 67. Son facultades y obligaciones la Síndica o el Síndico Municipal: (...).

VIII. Representar legalmente al municipio, en los litigios en que éste sea parte y delegar dicha representación, previo acuerdo del Ayuntamiento; (...).

³ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo 4. (...)

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

Artículo 11. (...)

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. (...).

⁴ **Código Federal de Procedimientos Civiles**

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 263/2023

numeral 1° de la citada ley⁵, así como con la tesis de rubro: **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LAS PARTES ESTÁN OBLIGADAS A SEÑALAR DOMICILIO PARA OÍR Y RECIBIR NOTIFICACIONES EN EL LUGAR EN QUE TIENE SU SEDE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (APLICACIÓN SUPLETORIA DEL ARTÍCULO 305 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES A LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA).”**⁶

Por otro lado, de la revisión integral de la demanda y sus anexos, se arriba a la conclusión de que **procede desechar la controversia constitucional** promovida por la Síndica del Municipio de Hidalgo, Estado de Michoacán de Ocampo, conforme a lo siguiente.

En términos de lo establecido en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de la materia⁷, el Ministro instructor está facultado para desechar de plano un medio de control de constitucionalidad, como el que ahora se analiza, si advierte que en él se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, lo que se corrobora con la siguiente jurisprudencia:

“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

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.

⁵ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 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.

⁶ **Tesis P. IX/2000**, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, marzo de dos mil, página 796, número de registro 192286.

⁷ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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 263/2023

tal modo que aun cuando se admitiera la demanda y se sustanciara el procedimiento, no sería factible obtener una convicción diversa”⁸

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 función de dicho parámetro y de la lectura de la demanda y sus anexos, se aprecia que en el caso **se actualiza de manera manifiesta e indudable la causa de improcedencia** prevista en el artículo artículo 19, fracción VII, en relación con el 21, fracciones I y II, de la Ley Reglamentaria de la materia, **toda vez que el escrito inicial de demanda fue presentado de forma extemporánea, respecto de las siguientes normas y actos:**

- Protocolo del Gobierno de Michoacán para la Transición de Comunidades Indígenas al Autogobierno; y
- Artículos 116, 117 y 118 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán;

A fin de justificar esta conclusión, debe tenerse en cuenta que los artículos citados de la Ley Reglamentaria de la materia establecen lo siguiente:

“**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: (...)

VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y (...).”

“**Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

(...)

I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de

⁸ **Jurisprudencia P./J. 128/2001**, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIV, octubre de dos mil uno, página 803, registro 188643.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 263/2023

la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia; (...)."

En función de dicho parámetro y respecto del Protocolo del Gobierno de Michoacán para la Transición de Comunidades Indígenas al Autogobierno, debe decirse que la impugnación de actos u omisiones en controversias constitucionales debe realizarse dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto, surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

En esa tesitura, de los antecedentes de la demanda se destaca que el Municipio actor informa que el **once de enero de dos mil veintidós** el gobernador del Estado de Michoacán presentó el protocolo impugnado en rueda de prensa, tal y como se advierte de la siguiente transcripción:

“CUARTO.- TOCANTE AL PROTOCOLO GENERAL DE ACTUACIÓN DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN, PARA LA TRANSICIÓN DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS HACIA EL AUTOGOBIERNO Y EL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO DIRECTO, ÉSTE FUE PRESENTADO POR EL GOBERNADOR DE MICHOACÁN, EN RUEDA DE PRENSA EL 11 DE ENERO DE 2022. DICHO DOCUMENTO PUEDE SER CONSULTADO EN EL SITIO WEB OFICIAL DEL GOBIERNO DE MICHOACÁN, EN EL SIGUIENTE HIPERVÍNCULO: [HTTPS://WWW.MICHOACAN.GOB.MX/WP-CONTENT/UPLOADS/2022/03/PROTOCOLO_DIGITAL.PDF](https://www.michoacan.gob.mx/wp-content/uploads/2022/03/PROTOCOLO_DIGITAL.PDF). ESTE PROTOCOLO ADEMÁS ME FUE ENVIADO POR VÍA TELEFÓNICA POR LA APLICACIÓN DE WHATSAPP EN EL MES DE FEBRERO PARA SU APLICACIÓN. ADEMÁS, DE LA PETICIÓN FORMAL DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO PARA QUE LE DE CABAL CUMPLIMIENTO AL PROTOCOLO ALUDIDO”.

[Lo subrayado y resaltado es propio]

Así, tomando en cuenta esa fecha como aquella en la que el Municipio tuvo conocimiento del mencionado protocolo y valorando que el escrito inicial de demanda se presentó hasta el catorce de marzo de dos mil veintitrés, resulta evidente que su presentación **resulta extemporánea**, pues claramente ya había transcurrido en exceso el plazo de treinta días previsto en el artículo 21, fracción II de la Ley Reglamentaria de la materia, por lo que

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 263/2023

respecto de dicho acto la presente controversia constitucional es improcedente al actualizarse de forma manifiesta e indudable la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, en relación con el 21, fracciones I y II, del referido ordenamiento legal.

Desde luego, no se deja de apreciar que el Municipio accionante parece impugnar dicho protocolo en virtud de su primer acto de aplicación consistente en las ordenes verbales y/o escritas (mensaje de texto vía whatsapp) mediante la cual supuestamente se le ordena otorgar los recursos económicos a la Tenencia y/o autogobierno indígena Otomí de San Matías El Grande, así como la aplicación del referido Protocolo de Actuación.

Sin embargo, debe decirse que dichas comunicaciones privadas, dada su naturaleza, no son susceptibles de considerarse como auténticos actos de aplicación del mencionado instrumento, pues no pueden ser valorados como mandatos vinculante provenientes de una autoridad encaminados a individualizar las directrices generales contenidas en dicho instrumento, por el contrario, de la apreciación preliminar de los elementos aportados por el accionante es posible advertir que se trata de comunicaciones privadas.

Por otro lado, el Municipio actor también impugna diversas normas generales. Al respecto, debe decirse que conforme al artículo 21, fracción II de la Ley Reglamentaria de la materia, en las controversias constitucionales existen dos momentos para hacer valer una impugnación en contra de normas generales:

1. Dentro del plazo de treinta días contado a partir del día siguiente al de su publicación; o
2. Dentro del plazo de treinta días, contado a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la disposición controvertida.

Así, los entes, poderes u órganos legitimados para promover una controversia constitucional gozan de una doble oportunidad para cuestionar la constitucionalidad de una norma de carácter general, siendo aplicable la tesis siguiente:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. OPORTUNIDAD PARA PROMOVERLAS CUANDO SE IMPUGNEN NORMAS GENERALES.

De conformidad con lo dispuesto en la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la impugnación de normas generales en la vía de controversia constitucional, puede llevarse a cabo en dos momentos distintos: 1) Dentro del plazo de treinta días, contado a partir del día siguiente de su publicación; y, 2) Dentro del plazo de treinta días, contado a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma controvertida. Con base en la citada disposición legal, los órganos de poder legitimados para intentar una controversia constitucional, gozan de una doble oportunidad para cuestionar la constitucionalidad de una norma de carácter general, ya que pueden hacerlo con motivo de su publicación, o del primer acto de aplicación en perjuicio del órgano demandante; de esto se sigue que, en el primer caso, si esta Suprema Corte de Justicia decretara el sobreseimiento por la improcedencia de la controversia constitucional, fundada en que se promovió fuera del plazo de treinta días posteriores a la publicación de la norma general respectiva, aquel mismo órgano de poder estaría en aptitud jurídica de ejercer válidamente, con posterioridad, la acción de controversia constitucional para impugnar la referida norma, si lo hiciera con motivo del primer acto de aplicación.”⁹

En esa línea de razonamiento, no debe perderse de vista que el Municipio actor impugna los artículos 116, 117 y 118 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, con motivo del que considera es **su primer acto de aplicación**, consistente en el Protocolo del Gobierno de Michoacán para la Transición de Comunidades Indígenas al Autogobierno, así como en las ordenes verbales y/o escritas (mensaje de texto vía whatsapp) mediante la cual supuestamente se le ordena otorgar los recursos económicos a la Tenencia y/o autogobierno indígena Otomí de San Matías El Grande, así como la aplicación del referido Protocolo de Actuación.

En consecuencia, debe decirse que si las normas materia de esta controversia se impugnan **con motivo de su primer acto de aplicación**, dicha impugnación está condicionada necesariamente a la procedencia de la controversia constitucional en contra del referido acto de individualización, pues ambas impugnaciones se encuentran estrechamente vinculadas, de tal suerte que no pueden disgregarse la una de la otra.

Por tanto, si como ha quedado expuesto, la presente controversia constitucional es notoria y manifiestamente improcedente respecto del

⁹ Tesis: P.J. 29/97, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, mayo de mil novecientos noventa y siete, página 474, registro 198726.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 263/2023

Protocolo del Gobierno de Michoacán para la Transición de Comunidades Indígenas al Autogobierno, al haberse promovido de forma extemporánea, debe concluirse entonces que dicha improcedencia también se actualiza respecto de las normas generales impugnadas y, por ende, respecto de esta últimas también se impone **desechar** la controversia constitucional.

Esto porque si el primer acto de aplicación lo constituyó el referido protocolo, el cual como se dio cuenta, fue presentado por el gobernador de la referida entidad el once de enero de dos mil veintidós, es claro que respecto de las normas aplicadas, la demanda también resulta notoriamente extemporánea al haberse presentado hasta el catorce de marzo de dos mil veintitrés.

Lo anterior se corrobora con la siguiente jurisprudencia:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL COMPUTO PARA DETERMINAR LA OPORTUNIDAD DE LA DEMANDA, CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES CON MOTIVO DE UN ACTO DE APLICACION, SE INICIA AL DIA SIGUIENTE AL EN QUE TUVO CONOCIMIENTO EL ACTOR O SE HAGA SABEDOR DEL MISMO. La interpretación sistemática del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite concluir que el plazo de treinta días para la presentación de la demanda de una controversia constitucional en contra de normas generales, con motivo de su primer acto de aplicación, debe computarse a partir del día siguiente al en que tenga conocimiento el actor o se haga sabedor del mismo. Por consiguiente, no basta que el acto de aplicación de la norma general, cuya invalidez se impugna, se genere, sino que es preciso, para efecto de dicho cómputo, que se haga del conocimiento del actor o que éste se haga sabedor de él. Pretender que el cómputo se realice a partir de la fecha en que se produjo el acto de aplicación, lo que derivaría de la lectura aislada y literal de la fracción II del artículo 21 de la Ley señalada, generaría la indefensión del actor, violando en su perjuicio una formalidad esencial del procedimiento. La aplicación supletoria del artículo 321 del Código Federal de Procedimientos Civiles, prevista en el artículo 1o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, establece como regla general que toda notificación surtirá sus efectos al día siguiente al en que se practique, lo que responde a la lógica, pues no puede producir afectación un acto cuya existencia se desconoce. Conforme a este principio si el actor se ostenta sabedor del acto de aplicación o se llega a demostrar que tuvo conocimiento del mismo deberá atenderse a ello al hacer el cómputo sobre la presentación de la demanda.”¹⁰

Ahora bien respecto de las supuestas órdenes verbales y/o escritas, debe reiterarse lo dicho en párrafos anteriores, relativo a que tales elementos

¹⁰ Tesis: P./J. 64/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IV, noviembre de mil novecientos noventa y seis, página 324, registro 200016.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 263/2023

no pueden considerarse como auténticos actos de aplicación, puesto que de su análisis preliminar es posible apreciar que se trata de mera comunicaciones privadas las cuales no pueden tenerse como verdaderos mandatos vinculante emanados de una autoridad y encaminados a individualizar los supuestos generales previstos en las normas impugnadas. En consecuencia, tales capturas de pantalla no resultan elementos idóneos que otorguen al promovente una nueva oportunidad para impugnar los referidos preceptos legales.

En consecuencia, toda vez que las causales de improcedencia de las que se ha dado cuenta resultan manifiestas e indudables dado que su actualización se desprende con claridad del simple análisis del escrito inicial de demanda y sus anexos, lo procedente es **desechar de plano** la presente controversia constitucional respecto de tales actos y normas.

Por otro lado, también se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IX, de la Ley Reglamentaria de la materia¹¹, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso i) de la Constitución Federal¹², **debido a que el Municipio actor no resiente una afectación a su interés legítimo con motivo de los actos impugnados, para intentar este medio de control constitucional.**

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 la tesis siguiente:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, ÚNICAMENTE DEBE RESULTAR DE

¹¹ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: (...)

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

¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: (...)

i) Un Estado y uno de sus Municipios; (...).

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 delinean su objeto y fines; de ahí que la improcedencia no puede derivar de lo previsto en otras leyes, pues ello haría nugatoria la naturaleza de ese sistema de control constitucional.”¹³

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 este Alto Tribunal 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 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

¹³ Tesis P./J. 32/2008. Jurisprudencia. Pleno. Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, junio de dos mil ocho, registro 169528, página 955.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 263/2023

Federal, a que también se encuentran sujetos los entes públicos creados por leyes secundarias u ordinarias.”¹⁴

A partir de lo anterior, se ha establecido que como la controversia constitucional tiene como objeto principal tutelar el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal, es claro que para que las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, de la citada norma fundamental¹⁵ tengan interés legítimo para acudir a dicha vía, **es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados se origine, cuando menos, un principio de agravio.**

En ese sentido se pronunció la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver los recursos de reclamación **28/2011-CA**, **31/2011-CA** y **108/2017-CA**, resueltos los días quince y ocho de junio de dos mil once, así como veinticuatro de enero de dos mil dieciocho, respectivamente; en tanto que la Segunda Sala de este Alto Tribunal resolvió en el mismo sentido el recurso de reclamación **51/2012-CA**, en sesión de siete de noviembre de dos mil doce, y el Tribunal Pleno lo hizo al resolver el dieciséis de agosto de dos mil once, el recurso de reclamación **36/2011-CA**.

De este modo, el hecho de que la Constitución Federal reconozca en su artículo 105, fracción I, la posibilidad de iniciar una controversia constitucional cuando alguna de las entidades, poderes u órganos originarios del Estado estime que se ha vulnerado su esfera de atribuciones, **es**

¹⁴ **P. LXXII/98**, Aislada, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VIII, diciembre de 1998, registro 195025, página 789.

¹⁵ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

a) La Federación y una entidad federativa;
b) La Federación y un municipio;
c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente;
d) Una entidad federativa y otra;
e) Se deroga.
f) Se deroga.
g) Dos municipios de diversos Estados;
h) Dos Poderes de una misma entidad federativa;
i) Un Estado y uno de sus Municipios;
j) Una Entidad Federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México;
k) Dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa, y
l) Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión. (...).

insuficiente para realizar el análisis de constitucionalidad de las normas o actos impugnados desvinculado del ámbito competencial constitucional del actor.

Lo anterior, pues resulta necesario que en su escrito de demanda los entes legitimados aduzcan la facultad reconocida en la norma fundamental que estimen vulnerada, pues, de lo contrario, carecerán de interés legítimo para intentarlo, al no existir principio de agravio que pueda ser estudiado por este Alto Tribunal.

En cuanto al principio de agravio, el Tribunal Pleno ha sostenido en incontables ocasiones que en una controversia constitucional se acredita el interés legítimo cuando exista al menos un principio de agravio en perjuicio del actor¹⁶, el cual puede derivar no sólo de una invasión competencial en sentido estricto, “sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución.”¹⁷

En resumen, para que en una controversia constitucional resulte procedente es necesario que la parte accionante haga valer la vulneración a una esfera de competencias reconocida directamente por la Constitución General, o al menos un principio de agravio en dicha esfera, condición que en el caso concreto no se satisface.

Partiendo de estas premisas, en relación con el Protocolo del Gobierno de Michoacán para la Transición de Comunidades Indígenas al Autogobierno, se advierte que el mismo es producto de la colaboración y esfuerzo conjunto entre la academia y el Gobierno del Estado de Michoacán, cuyo objetivo principal es orientar la actuación de las autoridades estatales, mediante estándares de derechos humanos y principios de interculturalidad en el proceso de acceso y ejercicio de sus comunidades indígenas para autogobernarse a través de la administración directa del presupuesto.

A saber, se trata de un documento que únicamente orienta y guía la actuación del Gobierno del Estado en todo lo relativo a la transición de las

¹⁶ **Jurisprudencia P./J. 83/2001.** Pleno. Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIV, julio de dos mil uno, registro 189327, página 875.

¹⁷ **Jurisprudencia P./J.42/2015(10a.)**. Pleno. Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, diciembre de dos mil quince, registro 2010668, página 33, de rubro: **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.**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 263/2023

comunidades indígenas hacia un régimen de autogobierno y de administración directa del presupuesto.

Parte del contenido de ese acto es el siguiente:

“(...) El actual Gobierno de Michoacán no quiere repetir la política fallida y represiva del pasado hacia los pueblos y comunidades indígenas, en la que, lejos de cumplir con la obligación que la Constitución le imponía a los gobiernos estatales y municipales, ignoraba, vulneraba y atropellaba sus derechos. El gobierno que encabeza el Lic. Alfredo Ramírez Bedolla aspira a construir una nueva relación con pueblos y comunidades indígenas que esté basada en la justicia y en la colaboración.

Por esta razón, se tiene plena consciencia de que, a pesar del avance que significó para la certeza legal el reconocimiento del presupuesto directo de las comunidades indígenas en la Ley Orgánica Municipal, es importante reconocer que persisten lagunas en varios procedimientos administrativos estatales y municipales, que es necesario atender de manera clara y oportuna, para fortalecer la vigencia de los derechos humanos de las comunidades indígenas y la gobernabilidad en el Estado de Michoacán.

Para cubrir esta necesidad, el gobernador del Estado y la Secretaría de Gobierno de Michoacán presentan este Protocolo de Actuación, que establece criterios claros y subsana vacíos que persisten en la legislación local, a fin de dar certeza legal y garantizar la gobernabilidad del Estado, para la eventual transición que hagan las comunidades indígenas de Michoacán hacia un régimen de autogobierno”.

Como se advierte, el protocolo constituye únicamente una serie de pautas de actuación que, si bien pueden ser valiosas como herramienta de consulta sobre metodologías de la actividad del Estado en materia indígena, **no tiene carácter vinculante**, pues no genera derechos ni obligaciones cuyo incumplimiento sea reprochable en este medio de control constitucional. Cuestión que pone de manifiesto que el protocolo impugnado no es susceptible de afectar en modo alguno la esfera competencial del Municipio actor.

Por último, en relación con la orden escrita (vía whatsapp) mediante el cual el Secretario de Gobierno y Subsecretario de Enlace Legislativo y Asuntos Registrales, ambos del Estado de Michoacán de Ocampo supuestamente ordenan al Municipio actor otorgar los recursos económicos del presupuesto municipal a la tenencia indígena otomí de San Matías el Grande para su administración de manera directa, así como se aplique el protocolo impugnado.

Debe decirse que respecto a dicho acto, no se advierte una afectación al interés legítimo susceptible de analizarse en controversia constitucional,

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 263/2023

pues de la lectura a las impresiones de pantallas que anexan se advierte que se trata de comunicaciones entre particulares realizadas mediante mensajería instantánea, en la que, por una parte, se comparte un archivo que hace alusión al protocolo y, por la otra, la aprobación del presupuesto directo. De ahí que de tales comunicaciones no se advierte siquiera un indicio de alguna instrucción, orden o directriz dirigida al ente municipal.

En ese orden de ideas, si de la demanda se aprecia que la pretensión del Municipio actor no se trata de una impugnación respecto de una violación directa a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino de actuaciones que no involucran violaciones a órbitas competenciales, por tanto, la controversia constitucional es improcedente.

SE ACUERDA:

PRIMERO. Se desecha de plano, por manifiesta e indudable improcedencia, la demanda presentada en vía de controversia constitucional por el Municipio de Hidalgo, Estado de Michoacán de Ocampo.

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

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

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Javier Laynez Potisek**, quien actúa con el Licenciado Eduardo Aranda Martínez, 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 forma parte del acuerdo de seis de julio de dos mil veintitrés, dictado por el **Ministro Javier Laynez Potisek**, instructor en la **controversia constitucional 263/2023**, promovida por el Municipio de Hidalgo, Estado de Michoacán de Ocampo. **Conste.**
LISA/EDBG

AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Firmante	Nombre	JAVIER LAYNEZ POTISEK	Estado del certificado	OK	Vigente
	CURP	LAPJ590602HCLYTV03			
Firma	Serie del certificado del firmante	706a6673636a6e00000000000000000000000001e39	Revocación	OK	No revocado
	Fecha (UTC / Ciudad de México)	07/07/2023T02:25:07Z / 06/07/2023T20:25:07-06:00	Estatus firma	OK	Valida
	Algoritmo	SHA256/RSA_ENCRYPTION			
	Cadena de firma	50 d3 12 aa 28 6a 77 3c 07 74 29 e8 f4 af 5d 61 2e 76 9f e2 25 25 b1 ad 3c 68 62 39 93 a9 7e 87 a6 a7 17 c8 fc fd 12 31 6a 2b dc fb 8f 8b 26 38 09 23 87 29 e4 78 58 75 ea 94 e6 dc 12 a7 7a b6 10 dd a0 aa 83 6a f8 1f 3b 9e 38 3a 16 34 3a b0 96 ab ae 8b a1 06 a2 c5 1f 93 06 43 6b 49 f1 22 99 43 fb 9a 58 ad 44 c8 f0 6b 84 49 4e 02 b1 41 ed d9 01 64 a6 73 0a 37 ad f6 6d f6 12 f9 a0 d4 7f 86 28 d5 37 4c d6 c5 4a 2d 52 c1 ae 3c bc 8a 30 e5 ba a8 c7 9e 8e 52 a1 4f aa 85 e9 2a 1b 0e 70 c0 83 fe 5c 32 0a 07 96 16 68 88 79 86 43 05 bb 60 ed e4 32 93 2d 7b 0b 42 20 29 3e 7d 0b 67 4b a4 9d 7f dd a6 7f bc 96 bd 0f 68 c6 b5 b8 00 5f 29 b0 80 91 b2 52 66 74 75 8e f6 49 5a bd 8e 4e aa 0a b9 b9 13 ba 24 e6 81 9f 8a fa a9 15 54 13 01 f1 5e e0 1f 81 99 c5 95 25 b5 2e ad ec dd			
	Validación OCSP	Fecha (UTC / Ciudad de México)	07/07/2023T02:25:07Z / 06/07/2023T20:25:07-06:00		
	Nombre del emisor de la respuesta OCSP	OCSP de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Emisor del certificado de OCSP	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Número de serie del certificado OCSP	706a6673636a6e00000000000000000000000001e39			
Estampa TSP	Fecha (UTC / Ciudad de México)	07/07/2023T02:25:07Z / 06/07/2023T20:25:07-06:00			
	Nombre del emisor de la respuesta TSP	TSP FIREL de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Emisor del certificado TSP	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Identificador de la secuencia	5998811			
	Datos estampillados	DC51BD4716DD6418CF21FEA2413CE79CC644C6B65CE5E64A305A39EA625A7DCE			

Firmante	Nombre	EDUARDO ARANDA MARTINEZ	Estado del certificado	OK	Vigente
	CURP	AAME861230HOCRRD00			
Firma	Serie del certificado del firmante	706a6620636a66000000000000000000000002b8df	Revocación	OK	No revocado
	Fecha (UTC / Ciudad de México)	06/07/2023T21:19:59Z / 06/07/2023T15:19:59-06:00	Estatus firma	OK	Valida
	Algoritmo	SHA256/RSA_ENCRYPTION			
	Cadena de firma	a9 4f d3 27 6c d6 16 39 08 1b e6 e4 8c f2 04 cf d3 69 73 79 4a 2b 63 d9 c8 7c 8a c8 ea ae eb b4 6d 02 10 39 b8 39 58 99 8d bc da 5c 78 a6 6d 3b 6b 42 2d 2e 66 ae bf f0 2d 38 e8 f8 fd 3d cf bc a3 1c 0f dc 40 c0 1c fc 4a e7 0e 52 50 fb 68 8b 81 1f c9 ce 16 48 96 5e 93 74 a8 2e c1 fa cc 2b 23 8f 8f 40 01 c4 55 ae 00 5d 94 34 92 e9 9e cb c0 52 0a 18 58 1b 6d 10 8e c1 6b ab e4 e9 61 2b 71 47 0e 4a e9 5f b3 35 3d e6 5a 96 de 32 ea 2b 86 7d 72 93 41 f4 4b b9 3a 50 e9 53 a4 48 5c b7 d2 32 c2 ee 3e 09 42 1c 7c 66 30 7b 54 c3 45 50 0d b0 a6 74 b2 32 7f bb a6 96 e9 7c b5 5f 73 8d e5 07 83 dc 89 32 94 37 5f 97 da 54 36 ae b3 29 ab d3 0d 32 9b 2c c9 fd 80 25 70 ad 9d 0d f3 69 0a 14 1e 3f 62 f3 4c 0b 98 39 a9 3d 2c 49 3b aa d9 58 8c 56 27 92 fc 0a 8d 03 4d 1f 51 1b 67 e0			
	Validación OCSP	Fecha (UTC / Ciudad de México)	06/07/2023T21:21:50Z / 06/07/2023T15:21:50-06:00		
	Nombre del emisor de la respuesta OCSP	OCSP ACI del Consejo de la Judicatura Federal			
	Emisor del certificado de OCSP	Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal			
	Número de serie del certificado OCSP	706a6620636a66000000000000000000000002b8df			
Estampa TSP	Fecha (UTC / Ciudad de México)	06/07/2023T21:19:59Z / 06/07/2023T15:19:59-06:00			
	Nombre del emisor de la respuesta TSP	TSP FIREL de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Emisor del certificado TSP	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Identificador de la secuencia	5997641			
	Datos estampillados	4534431FE77988E29A4560F96FEC93A5EACD5BC21002DF04C0FB563FB7A1C2B4			