

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 518/2023
ACTOR: MUNICIPIO DE TEPIC, ESTADO DE NAYARIT
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

En la Ciudad de México, a once de enero de dos mil veinticuatro, 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 veintisiete de noviembre de dos mil veintitrés y publicado el treinta de noviembre posterior. **Conste.**

Ciudad de México, a once de enero de dos mil veinticuatro.

Vistos el escrito de demanda y anexos de Josué Daniel Mercado Ramírez, quien se ostenta como síndico del Municipio de Tepic, Estado de Nayarit, mediante los cuales promueve controversia constitucional contra los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como la Secretaría de Administración y Finanzas, todos de la referida entidad federativa, en la que impugna:

“IV. Norma General, acto u omisión cuya invalidez se demanda y medio de publicación

- a) La inconstitucionalidad de la Ley de Hacienda del Estado de Nayarit, en sus artículos 84, 85 y 89, misma que se encuentra publicada en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del estado de Nayarit.
- b) La orden de requerimiento de pago y/o embargo de bienes emitida por la Secretaría de Finanzas dependiente del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit, numero RG-N138/2022, ejecutada el día 14 de noviembre de 2023”

Personalidad. Con fundamento en el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tiene como compareciente al promovente mencionado con anterioridad con la personalidad que ostenta¹.

Desechamiento. Del análisis integral de las constancias que integran el expediente, se arriba a la conclusión de que existe un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, por lo que debe desecharse la controversia constitucional intentada.

En términos de lo establecido en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de la materia, 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

¹ De conformidad con la copia certificada que al efecto exhibe y en términos de la normatividad siguiente:
Ley Municipal para el Estado de Nayarit

Artículo 49. La representación política, dirección administrativa, gestión social y ejecución de los acuerdos y resoluciones del Ayuntamiento, corresponderá al Presidente Municipal; el Síndico es el representante legal del municipio y el encargado del registro y revisión de la hacienda municipal; y los Regidores son colegiada y conjuntamente, el cuerpo orgánico que delibera, analiza, resuelve, controla y vigila los actos de administración y del gobierno municipal, base lo dispuesto por esta ley.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 518/2023

de los Estados Unidos Mexicanos, el Ministro instructor podrá desechar de plano la demanda de controversia constitucional si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia. En este contexto, por 'manifiesto' debe entenderse lo que se advierte en forma patente y absolutamente clara de la lectura de la demanda, de los escritos aclaratorios o de ampliación, en su caso, y de los documentos que se anexen a tales promociones; mientras que lo 'indudable' resulta de que se tenga la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trate efectivamente se actualiza en el caso concreto, de tal modo que aun cuando se admitiera la demanda y se sustanciara el procedimiento, no sería factible obtener una convicción diversa".²

Así, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que por manifiesto debe entenderse todo aquello que se advierte en forma patente y absolutamente clara de la simple lectura de la demanda, los escritos aclaratorios o de ampliación y, en su caso, de los documentos que se anexen a dichas promociones; en tanto que lo indudable se configura cuando se tiene la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia efectivamente se actualiza en el caso, de manera tal que la admisión de la demanda y la substanciación del procedimiento no darían lugar a la obtención de una convicción diversa.

En relación con lo anterior, de la lectura de la demanda y sus anexos se advierte que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IX, de la Ley Reglamentaria de la materia³, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso i) de la Constitución Federal⁴, **debido a que el Municipio actor carece de interés legítimo 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 ALGUNA DISPOSICIÓN DE LA PROPIA LEY Y, EN TODO CASO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.” Conforme a la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, la improcedencia de la controversia constitucional únicamente debe resultar de alguna disposición de la propia ley y, en todo caso, de la Norma Fundamental, por ser éstas las que delimitan su objeto y fines; de ahí que la improcedencia no puede derivar de lo previsto en otras leyes, pues ello haría nugatoria la naturaleza de ese sistema de control constitucional.”⁵

² **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.

³ **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. (...).

⁴ **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; (...).

⁵ **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 518/2023

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 suscitaran entre la Federación y uno o más Estados; 3. En la tercera, se sumaron a las anteriores, los supuestos relativos a aquellas que se pudiesen suscitar entre dos o más Estados y el Distrito Federal y las que se suscitasen entre órganos de Gobierno del Distrito Federal. En la actualidad, el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, amplía los supuestos para incluir a los Municipios, al Poder Ejecutivo, al Congreso de la Unión, a cualquiera de sus Cámaras, y en su caso, a la Comisión Permanente. Pues bien, de lo anterior se colige que la tutela jurídica de este instrumento procesal de carácter constitucional, es la protección del ámbito de atribuciones que la misma Ley Suprema prevé para los órganos originarios del Estado, es decir, aquellos que derivan del sistema federal y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122, de la propia Constitución y no así a los órganos derivados o legales, pues estos últimos no son creados ni tienen demarcada su competencia en la Ley Fundamental, sin embargo, no por ello puede estimarse que no están sujetos al medio de control, ya que, si bien el espectro de la tutela jurídica se da, en lo particular, para preservar la esfera competencial de aquéllos y no de éstos, en lo general se da para preservar el orden establecido en la Constitución Federal, a que también se encuentran sujetos los entes públicos creados por leyes secundarias u ordinarias.”⁶

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 fundamental 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 dicho ámbito competencial.**

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

⁶ P. LXXII/98, Aislada, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VIII, diciembre de 1998, registro 195025, página 789.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 518/2023

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 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 actor⁷, 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.”⁸

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.

En efecto, en el presente asunto el Municipio de Tepic, Nayarit, impugna los artículos 84, 85 y 89 de la Ley de Hacienda del Estado de Nayarit, con motivo del que considera es **su primer acto de aplicación**, consistente en el oficio **No. DNEF/7257/2023** de seis de noviembre de dos mil veintitrés, mediante el cual la Secretaría de Administración y Finanzas dependiente del Poder Ejecutivo del Estado instruyó ejecutar la orden de requerimiento de pago y/o embargo de bienes **No. RG-N138/2022** por la cantidad de \$67,514, 639.80 (sesenta y siete millones, quinientos catorce mil, seiscientos treinta y nueve pesos 80/100), **al no haber sido cubierto dentro del plazo legal correspondiente el crédito fiscal en materia de impuesto sobre nóminas por los ejercicios fiscales de dos mil veinte y dos mil veintiuno.**

A saber, el caso planteado no se refiere al análisis de las esferas competenciales del Municipio actor, por más que así lo considere en sus agravios el Municipio actor al hacer referencia a la existencia de violaciones al 115, fracción IV de la Constitución Federal, pues el estudio que habría de emprenderse se circunscribe, en una parte, a un aspecto de legalidad, consistente en verificar el procedimiento administrativo de ejecución que inició con la orden de requerimiento de pago y embargo de bienes para hacer efectivo el cobro del impuesto sobre nóminas de los ejercicios fiscales dos mil veinte y dos mil veintiuno, pero no entrañaría el análisis de alguna competencia constitucional, ni tampoco la

⁷ **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.

⁸ **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 518/2023

interpretación directa del referido precepto de la Ley Suprema a fin de determinar su sentido y alcance; y si bien es cierto que también se plantea la inconstitucionalidad de normas por presuntamente afectar aspectos competenciales del municipio actor, no menos cierto es que ello se aduce sobre la base de que los ingresos municipales no pueden ser afectados por tributos estatales, apreciación que se estima incorrecta al no existir disposición constitucional en tal sentido y, por lo tanto, ello no puede estimarse que afecte la competencia del municipio actor.

Tampoco es óbice a lo anterior que el actor manifieste que la decisión del Congreso de Nayarit de eliminar la exención del impuesto sobre nóminas a favor de los municipios es una medida arbitraria, desproporcionada, inequitativa, irracional, carente de una justificación constitucionalmente válida, pues con tal determinación se ven afectadas las competencias municipales al imponerse una carga contributiva que representa una erogación a cargo del Municipio cuando la naturaleza de sus funciones constitucionales no es la de un generador de empleo o fuente laboral, sino la de gobernar y prestar los servicios públicos municipales.

Ello, pues como ha quedado relatado, a propósito de la impugnación de la orden de requerimiento de pago y embargo de bienes del Municipio de Tepic, no se introducen planteamientos para evidenciar un agravio a las competencias o garantías orgánicas municipales, sino que se plantea una disconformidad con la facultad tributaria ejercida, por una parte, por el Congreso de Nayarit al establecer determinadas contribuciones sobre las erogaciones por salario sin disponer exenciones para los municipios y, por otra, se plantea la irregularidad del procedimiento administrativo de ejecución llevado a cabo por la autoridad hacendaria local.

En ese orden de ideas, si de la demanda se aprecia que la pretensión del Municipio actor no versa sobre la impugnación de aspectos competenciales de orden constitucional, sino de actuaciones que se relacionan con el cumplimiento del principio de legalidad tanto en materia legislativa, como con lo relacionado con el desahogo del procedimiento de ejecución, es claro que tales planteamiento no son susceptibles de ser analizados en el presente medio de control, al no corresponderse con su objeto de protección.

En consecuencia, por lo manifestado con anterioridad, la presente demanda debe desecharse de plano con fundamento en el artículo 25 de la ley reglamentaria, por actualizarse la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción IX, de ese ordenamiento, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso i, de la Constitución Federal, y resultando aplicable la tesis de texto y rubro siguientes:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE SU DESECHAMIENTO DE PLANO SI LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA ESTRIBA EN UNA CUESTIÓN DE DERECHO NO DESVIRTUABLE CON LA TRAMITACIÓN DEL JUICIO. Si de la sola lectura de la demanda se advierte que existen cuestiones de derecho que impiden la procedencia de la controversia constitucional y que, por sus propios caracteres, no son desvirtuables con su tramitación pues nada de lo que se arguya o pruebe podrá modificar o superar esas consecuencias, aquélla debe considerarse notoriamente improcedente y, por ende, procede desecharla de plano.”⁹

Domicilio autorizados y delegados. Con fundamento en los artículos 4, párrafo tercero y 11, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de la materia, así

⁹ Tesis P. LXXI/2004. Aislada, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, correspondiente al mes de diciembre de dos mil cuatro, página 1122, con número de registro 179954.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 518/2023

como 305 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1 de la referida ley, se tiene al promovente señalando domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad y designando autorizados y delegados.

Notificaciones electrónicas. En cuanto a la solicitud del promovente de recibir notificaciones electrónicas por conducto de las personas que menciona para tal efecto, infórmesele que no ha lugar a acordar favorablemente su petición, toda vez que de conformidad con el artículo 5, párrafo primero, 12 y 17, párrafo primero, del Acuerdo General Plenario 8/2020, deberá proporcionar tanto su Clave Única de Registro de Población (CURP), como la de los terceros para los que solicita la autorización correspondiente.

Uso de medios de reproducción. Se autoriza a los delegados y autorizados hacer uso de cualquier medio digital, fotográfico o cualquiera que resulte apto para reproducir el contenido de las actuaciones y constancias existentes en la presente controversia constitucional, excepto las de carácter confidencial o reservado que no resulten necesarias para el trámite en este asunto. En caso de incumplimiento del deber de secrecía o del mal uso que pueda dar a la información que reproduzca se procederá en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Habilitación de días y horas. En virtud de la naturaleza e importancia de este asunto, con apoyo en el artículo 282 del Código Federal de Procedimientos Civiles, se habilitan los días y horas que se requieran para llevar a cabo la notificación de este acuerdo.

Por las razones expuestas, se

SE ACUERDA:

PRIMERO. Se desecha de plano, por notoria y manifiesta improcedencia, la demanda presentada en vía de controversia constitucional por el Municipio de Tepic, Estado de Nayarit.

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

Notifíquese. Por lista y por oficio al Municipio de Tepic, Estado de Nayarit.

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 once de enero de dos mil veinticuatro, dictado por el **Ministro Javier Laynez Potisek**, instructor en la **controversia constitucional 518/2023**, promovida por el Municipio de Tepic, Estado de Nayarit. **Conste.**

LISA/EDBG

