

**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 389/2023**  
**ACTOR: TRIBUNAL DE JUSTICIA**  
**ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE NUEVO**  
**LEÓN**  
**SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS**  
**SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS**  
**CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE**  
**INCONSTITUCIONALIDAD**

En la Ciudad de México, a veinticuatro de agosto 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 doce de julio del año en curso. **Conste.**

Ciudad de México, a veinticuatro de agosto de dos mil veintitrés.

Vistos el escrito y anexos de Ethel María Maldonado Guerra, quien se ostenta como Magistrada Presidenta del Tribunal de Justicia Administrativa y de la Sala Superior del Estado de Nuevo León, mediante los cuales promueve controversia constitucional contra el Poder Judicial del Estado de Nuevo León, en la que impugna:

***“IV. La norma general, acto u omisión cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado:***

***1. Se impugna el acto emanado del Poder Judicial del Estado de Nuevo León, a través de su presidente consistente en el auto de fecha seis de julio de dos mil veintitrés a través del cual el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Nuevo León, amplía la concesión de una suspensión dentro de la controversia de inconstitucionalidad 02/2023, de la cual este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León, a la fecha no es parte pues no ha sido llamada a juicio alguno, sino que únicamente a través de dicho auto se ordenó que la autoridad que represento se abstuviera de seguir ejerciendo sus facultades constitucionales reconocidas por el numeral 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de las facultades reconocidas en el numeral 150 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, lo que claramente invade la esfera competencial del Tribunal de Justicia Administrativa y priva al mismo de seguir ejerciendo las atribuciones constitucionalmente conferidas, supuestamente al violentarse con ello una suspensión otorgada dentro de un procedimiento del que este Tribunal que represento no es ni ha sido parte, en ningún momento, pues no se le ha llamado a juicio a efecto de que presente una defensa en relación a los actos controvertidos en dicho procedimiento, pero sí se le ha ordenado que deje de ejercer sus competencias legales, y que además revoque sus propias determinaciones lo cual se encuentra prohibido por la norma máxima constitucional, que lleva inmersa la seguridad jurídica de los gobernados. Dicho acto por sí solo genera la afectación a la esfera de competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León, que establece el artículo 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 155 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, conforme a los cuales los tribunales administrativos de las entidades federativas tienen autonomía plena para el dictado de sus fallos y resolución de los recursos que procedan contra ellas; autonomía y competencia que se vulnera por el Poder Judicial demandado al pretender que***

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 389/2023

*derivado de una controversia de inconstitucionalidad local, puede restringir las facultades jurisdiccionales de un Tribunal Administrativo, que claramente tiene un mandato constitucional para erigirse como Tribunal de Plena Jurisdicción, para el dictado de los fallos de su competencia de acuerdo a su funcionamiento orgánico y de acuerdo a las leyes que lo reglamenten.”*

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<sup>1</sup>, se tiene como compareciente a la promovente mencionada con anterioridad con la personalidad que ostenta<sup>2</sup>.

Además, se tiene a la accionante designando como delegado a la persona que menciona; sin embargo, no ha lugar a tener por señalado el **domicilio** que refiere en el estado de Nuevo León, toda vez que las partes se encuentran obligadas a designar uno que se localice en el lugar en que tiene su sede este alto tribunal, de conformidad con lo establecido en los artículos 5 y 11, párrafo segundo de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>3</sup> y 305 del Código Federal de Procedimientos Civiles<sup>4</sup>, de aplicación supletoria

### <sup>1</sup> Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**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. (...)

<sup>2</sup> De conformidad con las documentales que exhibió para tal efecto en el escrito de demanda de la controversia constitucional **260/2023**, como hecho notorio de acuerdo con la Tesis **P.J. 43/2009**, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, abril de dos mil nueve, página mil ciento dos, número de registro 167593, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDEN INVOCAR COMO HECHOS NOTORIOS LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS DICTADAS POR ELLOS EN EL TRIBUNAL EN PLENO EN ESE PROCEDIMIENTO.”**, así como en lo dispuesto en el artículo 20, inciso B), fracción I de la **Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León**, y en el numeral 21 del **Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León**, que establecen:

**Artículo 20.** Son atribuciones del Presidente del Tribunal y de la Sala Superior: (...)

**B)** En cuestiones jurisdiccionales:

**I.** Representar a la Sala Superior del Tribunal ante toda clase de autoridades; (...)

**Artículo 21.** Corresponde al Presidente del Tribunal, además de las facultades y atribuciones que le confiere la Ley, las siguientes:

**I.** Representar al Tribunal y a la Sala Superior ante toda clase de autoridades, incluyendo las jurisdiccionales y administrativas. (...)

### <sup>3</sup> Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**Artículo 5.** Las partes estarán obligadas a recibir los oficios de notificación que se les dirijan a sus oficinas, domicilio o lugar en que se encuentren. En caso de que las notificaciones se hagan por conducto de actuario, se hará constar el nombre de la persona con quien se entienda la diligencia y si se negare a firmar el acta o a recibir el oficio, la notificación se tendrá por legalmente hecha.

**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, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley. (...)

### <sup>4</sup> 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 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,

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 389/2023

en términos del numeral 1 de la citada ley<sup>5</sup>, así como en 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)”**<sup>6</sup>.

Ahora bien, de la revisión integral de la demanda y anexos se arriba a la conclusión que **procede desechar la controversia constitucional** promovida por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León atento a las consideraciones que se desarrollan a continuación.

En términos de lo establecido en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>7</sup>, el Ministro instructor está facultado para desechar de plano un medio de control de constitucionalidad, como el que ahora se analiza, si advierte que 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

---

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.

<sup>5</sup> **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.

<sup>6</sup> **Tesis IX/2000**, Aislada, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, marzo de dos mil, número de registro 192,286, página 796.

<sup>7</sup> **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 389/2023

*tal modo que aun cuando se admitiera la demanda y se sustanciara el procedimiento, no sería factible obtener una convicción diversa”.*<sup>8</sup>

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 materia<sup>9</sup>, en relación con el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, **debido a que la promovente carece de legitimación activa para promover la presente controversia constitucional, dado que no es un órgano constitucional autónomo, ni de un poder originario del Estado, sino que por el contrario, se trata de un órgano subordinado de la administración pública local.**

A fin de dar mayor claridad sobre este punto, conviene señalar que el artículo 105, fracción I de la Constitución General establece quiénes son los sujetos legitimados que podrán ser parte en una controversia constitucional, reservando dicha legitimación fundamentalmente para los entes, poderes u órganos **originarios del Estado con ámbitos competenciales otorgados directamente por la Ley Fundamental.** En específico, el inciso k), prevé el supuesto de una controversia constitucional derivada de un conflicto entre dos órganos constitucionales autónomos locales, o entre uno de ellos y el Poder Ejecutivo o Legislativo de la entidad.

Así, en función de dicho parámetro y a fin de poder determinar si el Tribunal accionante tiene legitimación activa para promover el presente

<sup>8</sup> **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.

<sup>9</sup> **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. (...).

medio de control constitucional, resulta necesario analizar si dicho promovente tiene naturaleza de un órgano constitucional autónomo.

En esa tesitura, del análisis del contexto normativo que rige la conformación del citado Tribunal, se aprecia lo siguiente:

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

*“Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.*

*Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: (...)*

*V.- Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los Tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.*

*Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los Estados, se observará lo previsto en las Constituciones respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos; (...).”*

**Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León**

*“Del Tribunal de Justicia Administrativa*

*Artículo 155. Corresponde al Congreso instituir mediante las leyes que expida, al Tribunal de Justicia Administrativa como órgano jurisdiccional con autonomía funcional y presupuestal y dotado de autonomía plena en el pronunciamiento de sus fallos y con facultades para resolver los conflictos y controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública estatal, ya sea central o paraestatal; estableciendo las normas de su organización y funcionamiento, los requisitos, las licencias y renunciaciones de sus integrantes, sus procedimientos y los recursos contra las resoluciones que pronuncien. (...).”*

**Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León**

*“Artículo 51. Para resolver los conflictos que se presentaren en las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadoras y trabajadores, entre los patronos, patronas y sus trabajadores y trabajadoras, o bien, las controversias que se susciten entre las autoridades del Estado y los particulares, existirán un Tribunal*

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 389/2023

*de Arbitraje, una Junta Local de Conciliación y Arbitraje y un Tribunal de Justicia Administrativa.*

*Artículo 52. Los Tribunales Administrativos mencionados forman parte de la Administración Pública Estatal y gozarán de plena autonomía jurisdiccional para emitir sus resoluciones y laudos; su dependencia del Ejecutivo se considera solamente de orden administrativo.”*

### **Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León**

*“Artículo 2o. El Tribunal es un órgano formalmente administrativo materialmente jurisdiccional dotado de plena autonomía presupuestal, funcional, y con plena jurisdicción para dictar sus fallos.”*

De la anterior transcripción es posible apreciar que la Constitución federal mandata a los Congresos locales para que en sus constituciones y leyes prevean la creación de Tribunales de Justicia Administrativa con autonomía para el dictado de sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, los recursos contra sus resoluciones, teniendo a su cargo, entre otras cuestiones, dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares.

En ese contexto, la Constitución Política del Estado de Nuevo León reformada el primero de octubre de dos mil veintidós, prevé que corresponde al Congreso crear al Tribunal de Justicia Administrativa, como un órgano jurisdiccional con autonomía funcional y presupuestal, dotado de autonomía plena en el pronunciamiento de sus fallos.

Sin embargo, la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León, en sus artículos 51 y 52, así como la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León, en su artículo 2o, prevén que el referido tribunal **forma parte de la administración pública estatal**, y que si bien cuenta con autonomía y es un órgano materialmente jurisdiccional, también es formalmente administrativo.

Asimismo, de la revisión al título V “**DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS**” de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León no se advierte que el Tribunal de Justicia Administrativa local fuera considerado como órgano constitucional autónomo, pues únicamente conceptualiza como tales a la Fiscalía General de Justicia, a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, al Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, al Instituto Estatal Electoral de Participación Ciudadana y al

Tribunal Electoral.

En consecuencia, estos elementos normativos permiten concluir que el referido Tribunal **no es un órgano constitucional autónomo local**, ya que, por el contrario, dicho tribunal forma parte de la administración pública estatal, lo que lo convierte en un **órgano que carece de legitimación para activar por sí mismo, el presente medio de control constitucional.**

Por tanto, debe decirse que el tribunal actor no se encuentra legitimado para demandar en vía de controversia constitucional al Poder Judicial del Estado de Nuevo León, puesto que el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal reserva dicha legitimación únicamente a los **entes, poderes y órganos originarios que cuentan con un ámbito de competencia otorgado directamente por la Ley Fundamental**, atributos que no posee el Tribunal accionante en el presente asunto.

Adicionalmente, debe tenerse presente que este alto tribunal ha delineado las características definitorias de los órganos constitucionales autónomos, que han quedado reflejadas en las tesis de rubro: **“ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS”<sup>10</sup>** y **“ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS”<sup>11</sup>**.

<sup>10</sup> Tesis P./J. 20/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, mayo de 2007, página 1647, registro digital 172456.

Cuyo contenido establece:

*El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.*

<sup>11</sup> Tesis P./J. 12/2008, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, febrero de 2008, página 1871, registro digital 170238.

Cuyo contenido establece:

*Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin*

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 389/2023

De la lectura de esos criterios, aplicados analógicamente en relación con la normatividad que prevé la existencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León, no se advierte que comparta esas cualidades para considerar que es uno de los que cuenta con legitimación para instar el presente medio de control constitucional, pues su previsión en la Constitución local no le reconoce directamente ese carácter y el resto de su marco normativo no denota una relación de coordinación con los otros órganos del Estado sino de dependencia con el Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa.

A mayor abundamiento, en el presente caso también se actualiza la causa de improcedencia contemplada en el artículo 19, fracción VI<sup>12</sup>, de la ley reglamentaria, **relativa a la falta de definitividad**, en razón de que se pretende combatir un acto dentro de un procedimiento que no ha concluido y porque la controversia constitucional no es el mecanismo idóneo para revocarlo.

En relación con la norma transcrita, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que reconoce la existencia del principio de definitividad tratándose de controversias constitucionales.

Al efecto, de la jurisprudencia P./J. 12/99, de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO NO SE HAYA PROMOVIDO PREVIAMENTE EL RECURSO O MEDIO DE DEFENSA LEGALMENTE PREVISTO PARA RESOLVER EL CONFLICTO O, SI HABIÉNDOLO HECHO, ESTÁ PENDIENTE DE DICTARSE LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA”**<sup>13</sup>, deriva el criterio del Pleno de este alto tribunal relativo a que el principio de definitividad se traduce, no sólo en la existencia legal de un recurso o medio de defensa por el cual se pueda combatir el acto materia de impugnación en una controversia constitucional, sino, además, en la

---

*que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.*

<sup>12</sup> 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:

VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; (...).

<sup>13</sup> Tesis: P./J. 12/99, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, abril de mil novecientos noventa y nueve, página 275, número de registro 194292.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 389/2023

existencia de un procedimiento iniciado que no se ha agotado, esto es, que está sustanciándose o que se encuentra pendiente de resolución ante la misma o alguna otra autoridad y cuyos elementos litigiosos sean esencialmente los mismos que los que se plantean en la controversia constitucional, caso en el que el afectado debe esperar hasta la conclusión del procedimiento para poder impugnar la resolución y, en su caso, las cuestiones relativas al procedimiento desde su inicio.

Del contenido del dispositivo legal en comento y del criterio referido se advierte que este alto tribunal ha establecido que se desprenden tres hipótesis para tener por actualizada la referida causal de improcedencia, a saber:

- 1) Que esté prevista legalmente una vía en contra del acto impugnado en la controversia constitucional, que no se haya agotado y a través de la cual pudiera ser revocado, modificado o nulificado y, por tanto, sea apta para la solución del propio conflicto;
- 2) Que habiéndose interpuesto dicha vía o medio legal, aún no se haya dictado la resolución correspondiente por la cual pudiera modificarse o nulificarse el acto controvertido a través de aquélla; y,
- 3) Que el acto impugnado se haya emitido dentro de un procedimiento que no ha concluido, esto es, que esté pendiente de dictarse la resolución definitiva que pueda ser impugnada en este medio de control constitucional, en el que la cuestión debatida constituya la materia propia de la controversia constitucional.

Sentado lo anterior se hace referencia al caso concreto en que la parte actora impugna el acuerdo de seis de julio de dos mil veintitrés mediante el cual el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León, en el expediente relativo a la controversia de inconstitucionalidad 2/2023, modificó la suspensión otorgada por auto de siete de marzo de dos mil veintitrés contra la expedición del Reglamento para la Presentación de Proyectos y Ministración de Recursos del Artículo 98 de la Ley de Egresos del Estado de Nuevo León para el Ejercicio Fiscal 2023.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 389/2023

Así, se estima que este medio de control constitucional es improcedente toda vez que la impugnación de dicho proveído no constituye un acto definitivo que ponga fin al procedimiento, como a continuación se demuestra.

Los artículos 16, 18, 29, 30, 32 y 38 de la Ley Reglamentaria del Artículo 95 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, que regulan el procedimiento de controversias de inconstitucionalidad seguido ante el Tribunal Superior de Justicia de esa entidad federativa, establecen:

### **De la Suspensión**

*“Artículo 16. Tratándose de las controversias de inconstitucionalidad, el Presidente del Tribunal, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto reclamado hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva, haciéndolo saber sin demora a la autoridad demandada y a todas las autoridades que deban acatar la suspensión para su observancia. La suspensión y los alcances de ésta, se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por el Presidente del Tribunal en términos del artículo 37, en aquello que resulte aplicable.*

*La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia de inconstitucionalidad se hubiere planteado respecto de normas generales.”*

*“Artículo 18. Las partes podrán solicitar la suspensión en cualquier tiempo hasta antes de que se dicte sentencia definitiva y se tramitará por vía incidental.”*

### **De la Instrucción**

*“Artículo 29. Recibida la demanda, el Presidente del Tribunal examinará ante todo el escrito de demanda y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia la desechará de plano.*

*Si la controversia de inconstitucionalidad reúne los requisitos establecidos en esta Ley, el Presidente del Tribunal dictará el auto de admisión que corresponda.*

*Si los escritos de demanda, contestación o ampliación de éstos fueren oscuros o irregulares, el Presidente del Tribunal prevendrá a los promoventes para que subsanen las irregularidades dentro del plazo de cinco días.*

*De no subsanarse las irregularidades requeridas, Presidente del Tribunal correrá traslado al Procurador General de Justicia del Estado, por cinco días, en el caso de que no se subsanaran las irregularidades sobre las que se hubiere hecho el requerimiento y si a juicio de éste, la importancia y trascendencia del asunto lo amerita y, con vista en su pedimento si lo hiciere, admitirá o desechará la demanda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes.*

*“Artículo 30. Admitida la demanda, el Presidente del Tribunal ordenará emplazar a la parte demandada para que dentro del término de treinta días produzca su contestación, y dará vista a las demás partes para que dentro del mismo plazo manifiesten lo que a su derecho convenga.*

*La falta de contestación de la demanda, dentro del plazo respectivo, hará presumir como ciertos los hechos que en ellas se hubieren imputado directamente a la parte demandada o a la parte actora, según corresponda, salvo prueba en contrario.”*

*“Artículo 32. Habiendo transcurrido el plazo para contestar la demanda y en su caso, su ampliación, el Presidente del Tribunal señalará fecha para la audiencia de*

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 389/2023

*ofrecimiento y desahogo de pruebas que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes. El Presidente del Tribunal podrá ampliar el término de celebración de la audiencia, cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite.”*

*“Artículo 38. Una vez concluida la audiencia, el Presidente turnará el asunto al Pleno del Tribunal, quien designará una comisión de tres magistrados, a efecto de que procedan a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.” (...).*

De los preceptos transcritos se advierte, en esencia, el trámite a seguir con las demandas de controversias de inconstitucionalidad que se promuevan ante el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León:

1. Recibida la demanda, el presidente del tribunal examinará el escrito de demanda y si encontrare motivo manifiesto de indudable de improcedencia la desechará de plano.
2. Si ésta se admite, el presidente del tribunal ordenará emplazar a la parte demandada para que dentro del término de treinta días produzca su contestación y dará vista a las demás partes para que dentro del mismo plazo manifiesten lo a que a su derecho convenga.
3. El presidente del tribunal de oficio o a petición de parte podrá conceder la suspensión del acto reclamado hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva, haciéndolo saber sin demora a la autoridad demandada y a todas las autoridades que deban acatar la suspensión.
4. Habiendo transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, la ampliación, el presidente del tribunal señalará fecha para la celebración de la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas la cual tendrá verificativo dentro de los treinta días siguientes.
5. Una vez concluida la audiencia, el presidente turnará el asunto al Pleno del tribunal, quien designará una comisión de tres magistrados, **a efecto de que procedan a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.**

De lo anterior se advierte que el procedimiento de controversia de inconstitucionalidad en el Estado de Nuevo León se compone de diversas etapas dentro de las cuales el presidente del Tribunal Superior de Justicia está en posibilidad de emitir determinaciones sobre aspectos específicos.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 389/2023

Estos actos no resuelven en manera definitiva la controversia de inconstitucionalidad pues dicho procedimiento culmina con la resolución que emita el Pleno.

Dicho en otras palabras, el procedimiento correspondiente inicia con la admisión de la demanda y culmina con la sentencia o resolución que se dicte en definitiva.

Como se dijo, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León señala como acto impugnado el acuerdo de seis de julio de dos mil veintitrés a través del cual el Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia de la referida entidad **modificó la suspensión** dentro de los autos de la controversia de inconstitucionalidad 2/2023 promovida por el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Nuevo León, en los términos y para los efectos siguientes:

*“I. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, a través de sus órganos jurisdiccionales, no realicen actos tendentes a violar la suspensión decretada por esta autoridad por acuerdo del siete de marzo de dos mil veintitrés.*

*II. La Sala Superior, así como la Segunda Sala Ordinaria, ambas, del Tribunal de Justicia Administrativa, realicen las acciones o actos jurídicos necesarios para respetar y hacer cumplir los efectos de la suspensión concedida por acuerdo del siete de marzo de dos mil veintitrés; y que les fuera notificada el veintisiete de junio de dos mil veintitrés, por oficio 3557/2023.*

*Es decir, dentro del ámbito de sus competencias, lleven a cabo las medidas necesarias para garantizar que **no se prive a los Municipios de la base material y económica necesaria** para ejercer sus obligaciones constitucionales frente a la sociedad, en relación con los recursos a que se refiere el artículo 98 de la Ley de Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2023.*

*III. La Sala Superior, así como la Segunda Sala Ordinaria, ambas, del Tribunal de Justicia Administrativa, **se abstengan de realizar o emitir actos jurídicos que tiendan a limitar y condicionar los recursos económicos de los municipios** a que se refiere el artículo 98 de la ley de Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2023. En apego y cumplimiento a la suspensión otorgada por esta autoridad el siete de marzo de dos mil veintitrés; y que les fuera notificada el veintisiete de junio de dos mil veintitrés, por oficio 3557/2023”.*

De la lectura integral de los conceptos de invalidez se observa que el accionante aduce una intromisión e interferencia por parte del Poder Judicial del Estado de Nuevo León, pues considera que el acuerdo impugnado transgrede el artículo 155, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, así como lo dispuesto en la fracción V del artículo 116 de la Constitución Federal, que dota a los tribunales

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 389/2023

administrativos de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento y procedimientos.

Además, señala que con la ampliación de la suspensión en los términos que estableció la autoridad de demandada, prohíbe que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León ejerza las facultades constitucionales y legales que le corresponden, pues ordenar paralizar las facultades constitucionales de un tribunal de plena jurisdicción, evita que las partes contendientes obtengan un acceso pleno a la justicia.

De igual manera, manifiesta que el contenido del acuerdo reclamado vulnera innegablemente los requisitos de fundamentación y motivación, al considerar que no se justificó que los actos desplegados por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León invadieran alguna facultad de otro poder.

Bastan las explicaciones hasta aquí expuestas para advertir que el acuerdo de seis de julio de dos mil veintitrés por el cual se **modificó la suspensión** en la controversia de inconstitucionalidad 2/2023 no constituye un acto definitivo porque será hasta que se decida el medio de control constitucional local, cuando se tenga una resolución definitiva.

En efecto, si el acto combatido en este medio de control constitucional se emitió en un procedimiento judicial que no ha concluido, debe concluirse que esta controversia constitucional resulta improcedente, pues de lo contrario podría llegarse al extremo de que pudieran impugnarse todos y cada uno de los actos que deriven del procedimiento previstos en la ley reglamentaria local, lo que no es congruente con la naturaleza de la controversia constitucional.

Por lo expuesto con anterioridad, la presente demanda debe desecharse de plano, por actualizarse las causas de improcedencia contenidas en el artículo 19, fracciones VI y IX, resultando aplicable la tesis que a continuación se reproduce:

**“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

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 389/2023

*modificar o superar esas consecuencias, aquélla debe considerarse notoriamente improcedente y, por ende, procede desecharla de plano.*<sup>14</sup>.

Por las razones expuestas, se

### SE ACUERDA:

**PRIMERO.** Se desecha de plano, por manifiesta e indudable improcedencia, la demanda presentada en vía de controversia constitucional por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León.

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

En virtud de la naturaleza e importancia de este asunto, con apoyo en el artículo 282 del Código Federal de Procedimientos Civiles<sup>15</sup>, de aplicación supletoria en términos del artículo 1 de la Ley Reglamentaria de la materia, **se habilitan los días y horas** que se requieran para llevar a cabo la notificación de este acuerdo.

**Notifíquese.** Por lista y por única ocasión en su residencia oficial al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León.

En ese orden de ideas, **remítase la versión digitalizada del presente acuerdo a la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León, con residencia en Monterrey**, por conducto del **MINTERSCJN**, regulado en el Acuerdo General Plenario **12/2014, a efecto de que**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 137 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>16</sup>, 4, párrafo primero y 5 de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>17</sup>,

<sup>14</sup> Tesis **P. LXXI/2004**, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, diciembre de dos mil cuatro, página 1122, número de registro 179954.

<sup>15</sup> **Código Federal de Procedimientos Civiles**

**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.

Si una diligencia se inició en día y hora hábiles, puede llevarse hasta su fin, sin interrupción, sin necesidad de habilitación expresa.

<sup>16</sup> **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

**Artículo 137.** Las diligencias que deban practicarse fuera de las oficinas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del Consejo de la Judicatura Federal se llevarán a cabo por el ministro, ministra, consejera, consejero, secretario, secretaria, actuario, actuaría, jueza o juez de distrito que al efecto comisione el órgano que conozca del asunto que las motive.

<sup>17</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 4.** Las resoluciones deberán notificarse al día siguiente al en que se hubiesen pronunciado, mediante publicación en lista y por oficio entregado en el domicilio de las partes, por conducto del actuario o mediante correo en pieza certificada con acuse de recibo. En casos urgentes, podrá ordenarse que la notificación se haga por vía telegráfica. (...).

**Artículo 5.** Las partes estarán obligadas a recibir los oficios de notificación que se les dirijan a sus oficinas, domicilio o lugar en que se encuentren. En caso de que las notificaciones se hagan por conducto de actuario, se hará constar el nombre de la persona con quien se entienda la diligencia y si se negare a firmar el acta o a recibir el oficio, la notificación se tendrá por legalmente hecha.

de inmediato lo remita al órgano jurisdiccional en turno con la finalidad de que éste apoye a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en el desarrollo de la diligencia de notificación por oficio al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León, de lo ya indicado; lo anterior, en la inteligencia de que para los efectos de lo previsto en los artículos 298 y 299 del Código Federal de Procedimientos Civiles<sup>18</sup>, de aplicación supletoria en términos del numeral 1° de la Ley Reglamentaria, la copia digitalizada de este proveído, en la que conste la evidencia criptográfica de la firma electrónica del servidor público responsable de su remisión por el **MINTERSCJN**, hace las veces del despacho número **521/2023**, en términos del artículo 14, párrafo primero, del citado Acuerdo General Plenario **12/2014**<sup>19</sup>, por lo que se solicita al órgano jurisdiccional respectivo que en auxilio de las labores de este Alto Tribunal, a la brevedad posible, devuelva debidamente diligenciadas **la constancia de notificación y la razón actuarial** correspondientes por esa misma vía.

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 veinticuatro de agosto de dos mil veintitrés, dictado por el **Ministro Javier Laynez Potisek**, instructor en la **controversia constitucional 389/2023**, promovida por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León.  
Conste.  
LISA/EDBG

<sup>18</sup> **Código Federal de Procedimientos Civiles**

**Artículo 298.** Las diligencias que no puedan practicarse en el lugar de la residencia del tribunal en que se siga el juicio, deberán encomendarse al Juez de Distrito o de Primera Instancia para asuntos de mayor cuantía del lugar en que deban practicarse.

Si el tribunal requerido no puede practicar, en el lugar de su residencia, todas las diligencias, encomendará, a su vez, al juez local correspondiente, dentro de su jurisdicción, la práctica de las que allí deban tener lugar. La Suprema Corte de Justicia puede encomendar la práctica de toda clase de diligencias a cualquier autoridad judicial de la República, autorizándola para dictar las resoluciones que sean necesarias para la cumplimentación.

**Artículo 299.** Los exhortos y despachos se expedirán el siguiente día al en que cause estado el acuerdo que los prevenga, a menos de determinación judicial en contrario, sin que, en ningún caso, el término fijado pueda exceder de diez días.

<sup>19</sup> **Acuerdo General número 12/2014, de diecinueve de mayo de dos mil catorce, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a los lineamientos que rigen el uso del módulo de intercomunicación para la transmisión electrónica de documentos entre los tribunales del Poder Judicial de la Federación y la propia Suprema Corte**

**Artículo 14.** Los envíos de información realizados por conducto de este submódulo del MINTERSCJN deberán firmarse electrónicamente, en la inteligencia de que en términos de lo previsto en el artículo 12, inciso g), del AGC 1/2013, si se trata de acuerdos, actas o razones emitidas o generadas con la participación de uno o más servidores públicos de la SCJN o del respectivo órgano jurisdiccional del PJF, si se ingresan en documento digitalizado cuyo original contenga las firmas de éstos, bastará que la FIREL que se utilice para su transmisión por el MINTERSCJN, sea la del servidor público responsable de remitir dicha información; en la inteligencia de que en la evidencia criptográfica respectiva, deberá precisarse que el documento digitalizado es copia fiel de su versión impresa, la cual corresponde a su original. (...).

