

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 427/2023
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 veinte de septiembre 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 agosto del año en curso. **Conste.**

Ciudad de México, a veinte de septiembre 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 de la entidad, 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 427/2023

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.”

De lo anterior se advierte que el Tribunal actor señala como acto impugnado el auto de 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 la suspensión dentro de la controversia de inconstitucionalidad 2/2023; sin embargo, de la lectura integral de la demanda se advierte que lo que en realidad impugna es el proveído de veintidós de agosto del año en curso, por el cual Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la referida entidad ordenó nuevamente a la Sala Superior, así como la Segunda Sala Ordinaria, del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León, cumplir los efectos para los que se otorgó la suspensión en esa controversia de inconstitucionalidad.

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 Mexicanos¹, se tiene como compareciente a la promovente mencionada con anterioridad con la personalidad que ostenta².

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

¹ **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. (...).

² 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.JJ. 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 EXPÉDIENTES 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. (...).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 427/2023

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 materia³ y 305 del Código Federal de Procedimientos Civiles⁴, de aplicación supletoria en términos del numeral 1 de la citada ley⁵, 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)⁶”**.

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 materia⁷, el Ministro instructor está facultado para desechar de plano un medio de control de constitucionalidad, como el que ahora se analiza, si

³ **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, 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 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 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.

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 427/2023

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

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

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 materia⁹, en relación con el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal¹⁰, **debido a que el**

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.

⁹ **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. (...).

¹⁰ **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). (DEROGADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)
- f). (DEROGADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)
- g). Dos municipios de diversos Estados;

accionante carece de legitimación activa para promover la presente controversia constitucional, dado que no es un órgano constitucional autónomo, ni 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 federal 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), del mencionado precepto constitucional prevé como supuesto de procedencia, la controversia constitucional que se suscite entre dos órganos constitucionales autónomos locales, o entre uno de ellos y el Poder Ejecutivo o Legislativo de la entidad.

En función de dicho parámetro y a fin de poder determinar si el Tribunal accionante tiene legitimación activa para promover el presente medio de control constitucional, resulta necesario analizar si dicho promovente tiene naturaleza de un órgano constitucional autónomo local.

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

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. (...).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 427/2023

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 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 prevean en sus constituciones y leyes la creación de Tribunales de Justicia Administrativa con autonomía para el dictado de sus fallos, así como 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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 427/2023

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 local 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.

Así, la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León, en sus artículos 51 y 52, y 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**, 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 esté 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 conforme a las leyes que rigen su actuación, dicho tribunal forma parte de la administración pública estatal, lo que lo convierte en un **órgano secundario 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.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 427/2023

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**”¹¹ y “**ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS**”¹².

De la lectura de esos criterios, analizados a la luz de la normatividad que rige al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León, no se advierte que comparta esas cualidades para considerar que cuenta con legitimación para instar el presente medio de control constitucional, pues la Constitución local no le reconoce directamente ese carácter, mientras que el resto de su marco normativo lo inserta orgánicamente dentro de la estructura del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa.

A mayor abundamiento, en el presente caso también se actualiza la

¹¹ 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.

¹² 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 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.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 427/2023

causa de improcedencia contemplada en el artículo 19, fracción VI¹³, de la ley reglamentaria, **relativa a la falta de definitividad del acto que se pretende impugnar**, en la medida en que fue dictado dentro de un procedimiento que no ha concluido y respecto del cual la controversia constitucional no es el mecanismo idóneo para revocarlo.

En efecto, en 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”**¹⁴, el Pleno de este alto tribunal ha establecido que la causa de improcedencia relativa al 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 existencia de un procedimiento impugnativo iniciado que no ha concluido, 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, susceptible de revocarlo, modificarlo o nulificarlo, y que dicha vía no se haya agotado;

¹³ **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; (...).

¹⁴ **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 427/2023

- 2) Que, habiéndose interpuesto el recurso 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 veintidós de agosto de dos mil veintitrés mediante el cual el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León ordenó a la Sala Superior, así como a la Segunda Sala Ordinaria, ambas del Tribunal de Justicia Administrativa, que realicen las acciones o actos jurídicos necesarios para respetar y hacer cumplir los efectos para los que se otorgó la suspensión y su ampliación en la controversia de inconstitucionalidad 2/2023 del índice del primero, efectos que, según precisó, se traducen en que 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 de Nuevo León para el Ejercicio Fiscal 2023.

Esta orden que se dirigió a la Segunda Sala Ordinaria y a la Sala Superior, ambas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León, se realizó como consecuencia de que el Tribunal Superior de Justicia del propio estado determinó que aquéllas no han dado cumplimiento a la medida cautelar otorgada en la controversia de inconstitucionalidad 2/2023 y no existe justificación para ello.

Así, se estima que este medio de control constitucional es improcedente toda vez que 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 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.” (...).*

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 427/2023

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. 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.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 427/2023

Como se dijo, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León señala como acto impugnado el acuerdo de veintidós de octubre de dos mil veintitrés a través del cual el Tribunal Superior de Justicia de la referida entidad ordenó a la Sala Superior, así como a la Segunda Sala Ordinaria, ambas del Tribunal de Justicia Administrativa, realizar las acciones o actos jurídicos necesarios para respetar y hacer cumplir los efectos por los cuales se otorgó la suspensión y su ampliación relativo a la controversia de inconstitucionalidad 2/2023, en los términos siguientes:

“1. La suspensión concedida tiene el efecto de que tanto la Sala Superior como la Magistrada de la Segunda Sala Ordinaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León, se abstengan de ejecutar la resolución pronunciada por la Sala Superior de dicho Tribunal, dentro del recurso de revisión resuelto el 16 dieciséis de junio de 2023 dos mil veintitrés, a través del cual revocó parcialmente el auto de veinticuatro de febrero del presente año, dentro del juicio contencioso administrativo 969/2023, así como cesar y hacer cesar los efectos jurídicos producidos o que llegaran a producirse.

2. En consecuencia, la suspensión tiene por efecto de que la única resolución que surte efectos jurídicos dentro del juicio contencioso administrativo 969/2023, hasta en tanto se resuelva el fondo de la presente controversia constitucional, es la emitida por la Segunda Sala Ordinaria en fecha 16 dieciséis de mayo de 2023 dos mil veintitrés, en la que se negó la suspensión solicitada por la parte actora.

3. La suspensión concedida también tiene el efecto de que tanto la Sala Superior como la Magistrada de la Segunda Sala Ordinaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León, emitan o realicen los actos jurídicos que sean necesarios para garantizar que no se prive a los Municipios de la base materia y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales frente a la sociedad, en relación como los recursos económicos de los municipios citados en el artículo 98 de la Ley de Egresos del Estado, para el ejercicio fiscal 2023, apegado a los términos dados por esta autoridad.

4. La suspensión igualmente tiene por efecto que tanto la Sala Superior como la Magistrada de la Segunda Sala Ordinaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León, al dar cumplimiento a la suspensión en los términos aquí ordenados, deberán notificar a todas las autoridades vinculadas a su cumplimiento y que tengan facultades para aplicar el Reglamento para la Presentación de Proyectos y Ministración de Recursos del Artículo 98 de la Ley de Egresos del Estado de Nuevo León”.

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 427/2023

artículo 116 de la Constitución Federal, que dota a los tribunales administrativos de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento y procedimientos.

Además, señala que con la concesión de la suspensión en los términos que estableció la autoridad 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 veintidós de agosto de dos mil veintitrés por el cual se ordenó nuevamente a la Sala Superior, así como a la Segunda Sala Ordinaria, ambas del Tribunal de Justicia Administrativa, realicen las acciones o actos jurídicos necesarios para respetar y hacer cumplir los efectos por los cuales se otorgó la suspensión y su ampliación relativo a la controversia de inconstitucionalidad 2/2023 no constituye un acto definitivo, ya que dicho acuerdo no concluye el procedimiento de la controversia de inconstitucionalidad.

Por tanto, si el acto combatido en este medio de control constitucional se emitió en un procedimiento judicial que no ha finalizado, 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 modificar o superar esas consecuencias, aquélla debe considerarse notoriamente improcedente y, por ende, procede desecharla de plano.”¹⁵

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.**

Finalmente, en virtud de la naturaleza e importancia de este asunto, con apoyo en el artículo 282 del Código Federal de Procedimientos Civiles¹⁶, 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

¹⁵ 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.

¹⁶ **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.

Federación¹⁷, 4, párrafo primero y 5 de la Ley Reglamentaria de la materia¹⁸, **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 Civiles¹⁹, 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 **785/2023**, en términos del artículo 14, párrafo primero, del citado Acuerdo General Plenario **12/2014**²⁰, 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.

¹⁷ **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, actuario, jueza o juez de distrito que al efecto comisione el órgano que conozca del asunto que las motive.

¹⁸ **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. (...).

¹⁹ **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.

²⁰ **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. (...).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 427/2023

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 veinte de septiembre de dos mil veintitrés, dictado por el **Ministro Javier Laynez Potisek**, instructor en la **controversia constitucional 427/2023**, promovida por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León.
Conste.
LISA/EDBG

