

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 469/2023
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 veintiséis de octubre 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 nueve de octubre del año en curso. **Conste.**

Ciudad de México, a veintiséis de octubre 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 la sentencia definitiva de fecha cuatro de septiembre de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León, en la que se declara la inconstitucionalidad y por consecuencia la invalidez del Acuerdo General Emitido por esta Sala Superior 1/2023, de fecha veintiocho de febrero de dos mil veintitrés, mediante el cual se definió la competencia de las Salas Ordinarias que Integran el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León de conformidad con lo establecido en el artículo 18 fracción X de la Ley de Justicia Administrativa para el estado de Nuevo León y 12, fracción III, del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León, misma que fue dictada dentro de la controversia de inconstitucionalidad 08/2023.

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 Legislativo demandado al llevar a la acción de inconstitucionalidad o controversia constitucional un acuerdo que define el funcionamiento ordenamiento del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León.”

Desechamiento. Tomando en cuenta que la procedencia de este medio de control constitucional es una cuestión de orden público que se debe verificar incluso de oficio, esta instrucción considera que de la revisión integral de la demanda y sus anexos se advierte que la controversia constitucional promovida por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León es improcedente y, por ende, debe desecharse, atento a las consideraciones que se desarrollan a continuación.

En términos de lo establecido 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 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 469/2023

“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”.¹

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.

Sentado lo anterior se precisa que 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 materia², en relación con el diverso artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **debido a que el accionante carece de legitimación activa para promover una controversia constitucional, dado que no actualiza alguna de las hipótesis normativas que permiten a un ente público accionar el referido medio de defensa, pues 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.**

Para demostrar el aserto anterior conviene tener en cuenta que el artículo 105, fracción I, constitucional 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 constitucional³ prevé como supuesto de procedencia que la controversia constitucional 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

¹ **Jurisprudencia P.J.J. 128/2001**, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIV, octubre de dos mil uno, página 803, registro 188643.

² **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. (...)

³ **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: (...)

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 (...).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 469/2023

constitucional, resulta necesario analizar el contexto normativo que rige su conformación, del que 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 patrones, 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 se advierte que la Constitución Federal dispone

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 469/2023

que las entidades federativas deberán instituir tribunales de justicia administrativa a través de la legislación correspondiente. Así, impone a cargo de los Congresos locales el deber de prever 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 municipal y los particulares.

Por su parte, la Constitución Política del Estado de Nuevo León, reformada el uno 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 dictado de sus fallos.

En acato a esa disposición constitucional local, los artículos 51 y 52 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León, y el diverso artículo 2 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León, prevén que el Tribunal de Justicia Administrativa de esa entidad federativa **forma parte de la administración pública estatal**, que si bien es un órgano materialmente jurisdiccional que goza de plena autonomía jurisdiccional para emitir sus resoluciones, lo cierto es que, formalmente, su naturaleza es administrativa en tanto, se reitera, forma parte de la administración pública estatal.

Cabe precisar que 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 uno, pues únicamente enumera 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, forma parte de la administración pública estatal dependiente del poder ejecutivo local, lo que lo convierte en un **órgano secundario que carece de legitimación para activar por sí mismo, el presente medio de control constitucional**.

De ahí que se concluya que el tribunal actor no se encuentra legitimado para demandar en vía de controversia constitucional al Poder Judicial del Estado de Nuevo León, pues 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.

A mayor abundamiento conviene tener 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**”⁴ y “**ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.**”

⁴ 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

SUS CARACTERÍSTICAS”⁵.

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 las cualidades exigidas 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.

En consecuencia, por lo manifestado con anterioridad, la presente demanda debe desecharse de plano con fundamento en el artículo 25 de la ley reglamentaria, por actualizarse la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción IX, de ese ordenamiento, en relación con el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

Personalidad. Con fundamento en el artículo 11, párrafo primero de la Ley Reglamentaria de la materia, se tiene como compareciente a la promovente mencionada con anterioridad con la personalidad que ostenta⁶.

Delegado. Se tiene a la accionante designando como delegado a la persona que menciona, esto de conformidad con lo establecido en el artículo 11, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de la materia.

Domicilio. 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 el artículo 305 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del numeral 1 de la citada ley, 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**

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 totales 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.”

⁵ Tesis P.J.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 totales 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.”*

⁶ 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.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. (...).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 469/2023

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)⁷”.

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

Por las razones expuestas, se

SE ACUERDA:

PRIMERO. Se desecha de plano, por 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.**

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, 4, párrafo primero y 5 de la Ley Reglamentaria de la materia, 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, 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 969/2023, en términos del artículo 14, párrafo primero, del citado Acuerdo General Plenario 12/2014, 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 veintiséis de octubre de dos mil veintitrés, dictado por el **Ministro Javier Laynez Potisek**, instructor en la **controversia constitucional 469/2023**, promovida por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León.

Conste,
LISA/EDBG

⁷ Tesis IX/2000, Aislada, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, marzo de dos mil, número de registro 192286, página 796.

