

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL  
250/2022**

**ACTOR: PODER EJECUTIVO 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 ocho de diciembre de dos mil veintidós, se da cuenta a la **Ministra instructora Norma Lucía Piña Hernández**, con el expediente de la controversia constitucional que al rubro se indica, turnada de conformidad con el auto de radicación de cinco de diciembre del año en curso. Conste.

Ciudad de México, a ocho de diciembre de dos mil veintidós.

Vistos el escrito inicial y anexo de Samuel Alejandro García Sepúlveda, persona titular del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León, a quien se le reconoce la personalidad con que se ostenta<sup>1</sup>, mediante el cual solicita la declaración de invalidez de lo siguiente:

*“(...) La afectación presupuestal derivado de la entrega de participaciones a los municipios ordenada por el Congreso, con motivo de la modificación a la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Nuevo León.”.*

Derivado del estudio integral del escrito inicial y documento exhibido y en atención a lo planteado por el Poder Ejecutivo promovente, se advierte que en el caso se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia que justifica su desechamiento plano.

En efecto, de conformidad con 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,<sup>2</sup> la Ministra instructora se encuentra facultada para desechar de plano el escrito de demanda, si advierte la actualización de un motivo manifiesto e indudable de improcedencia.

Al respecto, 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

---

<sup>1</sup> De conformidad con la documental que al efecto exhibe y en términos del artículo 111 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, que establece:

**Artículo 111 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.** El Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León se deposita en un ciudadano que se denominará Gobernador del Estado o Titular del Ejecutivo.

<sup>2</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.

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.<sup>3</sup>

En la especie, de la lectura de la demanda y su anexo, es posible advertir que, **se actualiza la causa de improcedencia** prevista en el artículo 19, fracción VI<sup>4</sup>, de la referida ley reglamentaria, en razón a la falta de definitividad de los actos legislativos de los que se duele el Poder Ejecutivo Estatal.

Resulta relevante destacar que el promovente señaló en su escrito de demanda lo siguiente:

1. El catorce de noviembre de dos mil veintidós, fue turnado a la Comisión de presupuesto con carácter de urgente para su estudio y dictamen el **expediente legislativo 16165/LXXVI**, signado por diversos alcaldes del Estado de Nuevo León, mediante el cual presentan la **iniciativa** con proyecto de decreto en reforma por modificación del apartado A del artículo 14 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Nuevo León.
2. En la convocatoria para la sesión de trabajo, se solicitó el despacho del expediente 16165/LXXVI referida en el numeral anterior.
3. En fecha quince de noviembre del año en curso, se enlistó para **discusión y aprobación el expediente 16165/LXXVI**, mismo que fue discutido y aprobado en sus términos.

De igual forma, se destacan las siguientes manifestaciones:

- a) En el caso se trata de una invasión de facultades **que inicia con una iniciativa** de modificación de la Ley Hacendaria para el Estado de Nuevo León y que obra en el portal oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de Nuevo León.

<sup>3</sup> Ello de conformidad con la Jurisprudencia con rubro siguiente: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN ‘MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA’ PARA EL EFECTO DEL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA. Tesis P.J. 128/2001, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIV, octubre de 2001, registro 188643, página 803.

<sup>4</sup>Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal

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

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

b) En su primer concepto de invalidez, el Poder actor aduce que el acto legislativo se encuentra viciado de origen, ya que el dictamen del expediente legislativo número 16165/LXXV de la Comisión de presupuesto no fue turnado con cuarenta y ocho horas de anticipación, ni presentado al pleno por lo menos con veinticuatro horas de anticipación a la celebración de la sesión a los Diputados integrantes; además de que el asunto de referencia fue turnado con carácter de urgente por el Presidente del Congreso, no así por el Pleno del mismo, es decir, que no existió votación del Pleno que considerara como urgente el aludido asunto.

De lo expuesto con antelación, se advierte que en el presente medio de control constitucional **se combaten, entre otras cuestiones, las etapas del proceso legislativo consistentes en la iniciativa, la discusión y aprobación** del decreto 266 por el que se reforma el apartado A del artículo 14 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Nuevo León, bajo el argumento toral de que en dicho proceso se incurrió en diversas violaciones a los principios de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso legislativo y de deliberación democrática

Como se ve, el Poder promovente impugna las diversas fases del proceso legislativo, como lo son, la iniciativa, discusión y aprobación de la modificación a la Ley Hacendaria para el Estado de Nuevo León, sin embargo, **no se advierte que dicho proceso haya concluido en su totalidad**, ya que el decreto 266 no ha sido publicado.

Es decir, no se ha cumplido con un elemento indispensable que marca la ley para efectos de su impugnación vía controversia constitucional: **su publicación**

Incluso, si lo que se pretende cuestionar son los vicios del procedimiento de esta reforma legislativa, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada de ese procedimiento; de tal forma que no es impugnabile cada acto legislativo en lo individual, ya que no puede quedar subsistente o

insubsistente aisladamente, sino sólo a través del análisis conjunto de esos actos con motivo de la emisión de la norma general.

En efecto, **los actos que integran el procedimiento legislativo** están plenamente vinculados entre sí y forman una unidad en su conjunto, que **solamente adquieren definitividad al momento de la publicación de la norma general que ha sido objeto de dicho procedimiento**; así, **la impugnación de los actos que lo integran sólo puede realizarse a partir de que la norma general emanada de tal procedimiento es publicada, porque es en ese momento cuando los mencionados actos adquieren definitividad**. Esto, se refleja a su vez en la normatividad estatal que rige el procedimiento de creación de leyes.

**“Constitución Política del Estado de Nuevo León**

**Artículo 90. Aprobada la ley o decreto, se enviará al Poder Ejecutivo para su publicación** en el Periódico Oficial del Estado.

Si el Ejecutivo la devolviera con observaciones dentro de los diez días hábiles siguientes a su recepción, el Congreso del Estado estará en aptitud de discutir nuevamente la ley o decreto que, para ser aprobado de nuevo, requerirá el voto de las dos terceras partes de las diputaciones presentes. Aprobado de nueva cuenta, se remitirán las constancias pertinentes al Ejecutivo del Estado, para que proceda a su publicación en un plazo máximo de diez días naturales, contados a partir de su recepción.

(...)

**Artículo 125.** Al Ejecutivo corresponde:

[...]

**IX. Publicar, circular, cumplir y hacer cumplir las leyes** y demás disposiciones del Congreso del Estado; y ordenar y reglamentar en lo administrativo, lo necesario para su ejecución.

(...).”

(Énfasis añadido)

Son aplicables los criterios jurisprudenciales siguientes:

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO EN LA DEMANDA SÓLO SE IMPUGNAN LOS ACTOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN A UNA NORMA GENERAL QUE NO HA SIDO PUBLICADA, DEBE DESECHARSE POR EXISTIR UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la impugnación de actos en vía de controversia constitucional sólo puede llevarse a cabo dentro de los treinta días, contados a partir del día siguiente: a) al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación del acto que se reclame; b) al en que se haya tenido conocimiento de éste; o, c) al en que el actor se ostente sabedor de él. En congruencia con lo anterior, si en la demanda de controversia constitucional sólo se impugnan actos del procedimiento legislativo que dio origen a una norma general que no ha sido publicada, es claro que debe desecharse al existir un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, en términos del artículo 25 de la ley citada, ya que para poder impugnar tales actos, es requisito indispensable que

dicha norma esté publicada, porque es hasta ese momento en que los actos que integran el procedimiento legislativo adquieren definitividad.”<sup>5</sup>.

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS VICIOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL.** Si se toma en consideración, por un lado, que los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada de ese procedimiento, de tal forma que no es posible jurídicamente impugnar cada acto legislativo individualmente, ya que no puede quedar subsistente o insubsistente aisladamente, sino sólo a través del análisis conjunto de esos actos con motivo de la emisión de la norma general, y por otro, que tratándose de controversias constitucionales, el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que la impugnación de actos en esa vía puede llevarse a cabo dentro de los treinta días contados a partir del día siguiente: a) al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación del acto que se reclame; b) al en que se haya tenido conocimiento de éste; o, c) al en que el actor se ostente sabedor de él, resulta inconcuso que la impugnación de los actos que integran el procedimiento legislativo únicamente puede realizarse a partir de que es publicada la norma general emanada de dicho procedimiento, porque es en ese momento cuando los mencionados actos adquieren definitividad.”<sup>6</sup>.

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA UN DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS QUE NO HA SIDO PROMULGADO NI PUBLICADO.** Si en la demanda de controversia constitucional se impugna el decreto legislativo del presupuesto de egresos para un ejercicio fiscal que aún no ha sido promulgado ni publicado, debe considerarse actualizada la causal de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que el decreto del presupuesto de egresos constituye un acto formalmente legislativo que se encuentra sujeto a las diversas etapas que componen el procedimiento que le da origen y con el que conforma una unidad indisoluble, de tal forma que su impugnación sólo puede realizarse a partir de que concluye dicho procedimiento con su promulgación y publicación porque es hasta ese momento cuando adquiere definitividad, constituyendo su publicación el conocimiento del acto para efectos del cómputo del término para la promoción de la controversia constitucional, conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria citada y, por tanto, el plazo para la promoción de la controversia constitucional será de treinta días contados a partir del día siguiente a su publicación.”<sup>7</sup>.

Sin que sea óbice que el promovente también haga valer diversos argumentos tendentes a demostrar una afectación presupuestal derivada de la entrega de participaciones a los municipios que conforman en Estado, pues formalmente, las normas generales que se pretenden cuestionar no existen aún en el ordenamiento jurídico, toda vez que no ha finalizado su proceso de creación.

<sup>5</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 130/2001, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIV, octubre de dos mil uno, página 803, registro 188642.

<sup>6</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 129/2001, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIV, octubre de dos mil uno, página 804, registro 188640.

<sup>7</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 67/2003, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XVIII, noviembre de dos mil tres, página 433, registro 182866.

En ese sentido, la impugnación del Decreto por el que se modifica la Ley Hacendaria para el Estado de Nuevo León, sólo puede realizarse a partir de que concluya el procedimiento respectivo; constituyendo su culminación, hasta que se lleve a cabo la publicación atinente en el Periódico Oficial de la entidad.

En congruencia con lo anterior, las etapas del proceso legislativo en las que el Poder Ejecutivo hace descansar la invasión de facultades que aduce se inician con la iniciativa, discusión y aprobación de la modificación a la Ley de Hacienda Estatal, no es susceptible de impugnarse a través de controversia constitucional, ya que, para poderlo hacer, es requisito indispensable que ese Decreto haya sido publicado en el Periódico Oficial de la entidad.

En ese tenor, el artículo 3, párrafo primero del Código Civil para el Estado de Nuevo León, establece:

*“Art. 3o.- Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, **obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial.**”*  
(Lo resaltado es propio)

Por su parte, el artículo 5 de la Ley del Periódico Oficial del Estado, dice a literalidad:

*“Artículo 5.- Las Leyes, Decretos, Reglamentos, Acuerdos y demás disposiciones oficiales de carácter general, **surtirán efectos jurídicos y obligan por el sólo hecho de aparecer publicados en el Periódico Oficial, a menos que en el documento publicado se indique la fecha a partir de la que debe entrar en vigor.**”*

Ahora bien, la observancia general del acto controvertido, para su plena eficacia, requiere su plena publicación en el Periódico Oficial de la entidad, es decir, la determinación que asuma el Congreso debe necesariamente ser hecha del conocimiento mediante una publicación que se haga en el Periódico Oficial de la entidad, por ser el medio de difusión legalmente establecido para la validez de los actos y por el cual todas las personas o entes que puedan resultar vinculados con los mismos, se puedan enterar de los posibles efectos que les deparan esos actos.

Así las cosas, de la lectura de la demanda y anexo, se advierte que el Poder promovente combate diversos actos legislativos que no son susceptibles de impugnarse mediante controversia constitucional, al actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la

materia, por lo que lo conducente es desechar la presente demanda que dio origen a este expediente.

Esta conclusión encuentra apoyo en la tesis que a continuación se señala:

**“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.”<sup>8</sup>**

En consecuencia, la presente demanda debe **desecharse de plano** al actualizarse el supuesto de improcedencia previsto en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, por lo que, aun cuando se admitiera ésta y se sustanciara el procedimiento, no sería factible llegar a una conclusión diversa.

Por otro lado, se tiene al **Poder actor** por designadas a las **personas delegadas y domicilio** para oír y recibir notificaciones en esta Ciudad que indica, así también se tienen por exhibidas las documentales que acompaña.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 11, párrafos primero y segundo<sup>9</sup>, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 305<sup>10</sup> del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, en términos del artículo 1<sup>11</sup> de la citada ley.

<sup>8</sup>Tesis P. LXXI/2004, Aislada, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, diciembre de dos mil cuatro, página 1122, registro 179954.

<sup>9</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

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>10</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, 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>11</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 y 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.

Se hace constar que, en el punto tercero petitorio del escrito de cuenta, se testó a través de un sistema computarizado la parte *in fine* de dicha petición, el cual fue recibido de tal manera en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por todo lo expuesto y estudiado en el contenido del presente proveído, lo conducente es desechar la presente demanda de este medio de control constitucional.

Por las razones expuestas, se

### ACUERDA

**PRIMERO.** Se desecha de plano, por notoriamente improcedente, la demanda de controversia constitucional que hace valer la persona titular del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León.

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

Finalmente, agréguese al expediente para que surta efectos legales la impresión de la evidencia criptográfica de este auto y los subsecuentes, conforme al artículo 9<sup>12</sup> del Acuerdo General Plenario 8/2020.

### Notifíquese.

Lo proveyó y firma la **Ministra instructora Norma Lucía Piña Hernández**, quien actúa con la Maestra Carmina Cortés Rodríguez, Secretaria 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 corresponde al proveído de ocho de diciembre de dos mil veintidós, dictado por la **Ministra Norma Lucía Piña Hernández**, instructora en la presente controversia constitucional 250/2022, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León. Conste.

AARH/PLPL 02

<sup>12</sup> Acuerdo general Número 8/2020, de veintiuno de mayo de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se regula la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad, así como el uso del sistema electrónico de este alto tribunal para la promoción, trámite, consulta, resolución y notificaciones por vía electrónica en los expedientes respectivos. **Artículo 9.** Los acuerdos y las diversas resoluciones se podrán generar electrónicamente con FIREL del Ministro Presidente o del Ministro instructor, según corresponda, así como del secretario respectivo; sin menoscabo de que puedan firmarse de manera autógrafa y, una vez digitalizados, se integren al expediente respectivo con el uso de la FIREL.

