

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 84
O R D I N A R I A
JUEVES 27 DE AGOSTO DE 2020

En la Ciudad de México, siendo las doce horas con treinta y un minutos del jueves veintisiete de agosto de dos mil veinte, se reunieron a distancia, mediante el uso de herramientas informáticas, de conformidad con el Acuerdo General Número 4/2020 de trece de abril de dos mil veinte, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat y Javier Laynez Potisek.

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión previo aviso a la Presidencia.

En términos de lo previsto en el punto quinto del referido Acuerdo General, se verificó la existencia del quorum para el inicio de la sesión, al tenor de lo previsto en el artículo 4º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número ochenta y tres ordinaria, celebrada el martes veinticinco de agosto del año en curso.

Por unanimidad de diez votos, el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del veintisiete de agosto de dos mil veinte:

I. 50/2016

Controversia constitucional 50/2016, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León en contra del Poder Legislativo del mencionado Estado, demandando la invalidez de diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, reformada y adicionada mediante el Decreto Núm. 089, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el ocho de abril de dos mil dieciséis. En el proyecto formulado por el señor Ministro Javier Laynez Potisek se propuso: *“PRIMERO.- Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO.- Se sobresee respecto de la fracción VII del artículo 63 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León. TERCERO.- Se reconoce la validez de los artículos 63, fracción IX, así como del artículo 149, ambos de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, reformados mediante el Decreto 089, publicado el ocho de abril de dos*

mil dieciséis en el Periódico Oficial de dicho Estado. CUARTO.- Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta de los apartados I y II relativos, respectivamente, a los antecedentes y a los requisitos procesales, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek presentó el apartado III, relativo a las causas de improcedencia. El proyecto propone sobreseer respecto del artículo 63, fracción VII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, reformado mediante el Decreto Núm. 089, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el ocho de abril de dos mil dieciséis.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del apartado III, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto del artículo 63, fracción VII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, reformado mediante el Decreto Núm. 089, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el ocho de abril de dos mil dieciséis, la cual se aprobó en votación

económica por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek presentó el apartado IV, relativo al estudio, en su subapartado A. El proyecto propone reconocer la validez del artículo único del Decreto Núm. 089, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el ocho de abril de dos mil dieciséis; en razón de que, conforme a los precedentes de este Máximo Tribunal, no todo vicio procesal tiene potencial invalidatorio, sino únicamente aquellos que trascienden a la forma en que el órgano legislativo toma sus decisiones, siendo que, en este caso, el error indicado en este artículo —que hace entender que hay fracciones en el artículo 149 reclamado— no afecta ni vicia la voluntad del órgano legislativo, máxime que los preceptos fueron congruentes desde la exposición de motivos del procedimiento legislativo.

La señora Ministra Esquivel Mossa se manifestó en contra del proyecto porque la falta de técnica legislativa en la redacción del precepto impugnado —por una parte, afirma que se reforma el primer párrafo de una inexistente fracción IX del artículo 149, por otra parte, afirma que se adiciona un párrafo segundo de esa misma inexistente fracción y, finalmente, omite mencionar que se adiciona un segundo párrafo a la fracción IX del artículo 63 y que se reforma el

artículo 149—, generó un cúmulo de deficiencias que no debe pasarse por alto, máxime que el proyecto reconoce que hubo una falta de pericia en cómo se dio cuenta de las reformas aprobadas, por lo que se debe invalidar su porción normativa “por modificación la fracción VII del Artículo 63; el primer párrafo de la fracción IX del artículo 149; y por adición de un segundo párrafo a la fracción IX del Artículo 149, recorriéndose los subsecuentes, de”, de manera que pueda leerse: “Se reforma [...] la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, para quedar como sigue”.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá compartió el sentido del proyecto en cuanto a que esa discordancia es un mero vicio formal o anunciativo sin un efecto invalidante del procedimiento legislativo, ya que desde la exposición de motivos fue clara la intención del legislativo.

Sugirió agregar que, con esta discordancia, no se ven trastocadas las reglas de votación, el quorum legal ni el debate parlamentario, cuyas vulneraciones tendrían un potencial invalidante, pero no ocurrió en el caso.

La señora Ministra Piña Hernández respaldó el sentido del proyecto, pero no compartió que se trate de una violación al procedimiento legislativo, dado que es una violación formal en la emisión del decreto, la cual es intrascendente por dos razones: 1) la imprecisión no ocurre entre el texto de las normas aprobadas por el legislador y el texto de las normas publicadas, sino que se cometió en la mención del decreto de las normas que se reformaron, y 2) como

consecuencia de lo anterior, dicha imprecisión no adultera la voluntad del legislador ni trasciende al contenido de las normas aprobadas.

Estimó que, por esa razón, no resultan aplicables las tesis jurisprudenciales citadas por la accionante, pues refieren a la discrepancia entre lo efectivamente aprobado por el legislador y lo publicado posteriormente, además de que esa imprecisión no incide en las competencias o garantías institucionales del Poder Ejecutivo local, materia de la presente controversia.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek modificó el proyecto para agregar la sugerencia del señor Ministro González Alcántara Carrancá y para enriquecerlo con la postura de la señora Ministra Piña Hernández.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta modificada del apartado IV, relativo al estudio, en su subapartado A, consistente en reconocer la validez del artículo único del Decreto Núm. 089, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el ocho de abril de dos mil dieciséis, la cual se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek presentó el apartado IV, relativo al estudio, en su subapartado B.1. El proyecto propone reconocer la validez del artículo 63, fracción IX, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, reformado mediante el Decreto Núm. 089, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el ocho de abril de dos mil dieciséis; en razón de que, al prever la facultad del Congreso del Estado de aprobar, a propuesta del gobernador, el presupuesto de egresos de los Poderes del Estado y los proyectos y arbitrios de pública utilidad, se debe entender, conforme a los precedentes de este Tribunal Pleno, que la atribución de modificar el proyecto de presupuesto corresponde al Congreso local, con fundamento en el artículo 116, fracción II, párrafo cuarto, constitucional, lo cual no implica una facultad arbitraria ni invasiva respecto del poder Ejecutivo local, por lo que no rompen el principio de división de poderes, además de que la Constitución Local tiene reglas que limitan su actuación, entre otras, las relativas al principio de equilibrio presupuestario, según la cual cualquier propuesta de reforma o modificación al presupuesto de egresos tiene que acompañarse del correspondiente ingreso, máxime que el Ejecutivo local cuenta con la posibilidad del veto.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá coincidió con el proyecto en que, en este caso, basta una motivación ordinaria en la facultad de modificar el presupuesto de egresos porque, en términos del artículo

116, fracción II, párrafo cuarto, constitucional, corresponde a las legislaturas estatales aprobar el presupuesto de egresos, pero se apartaría de los párrafos cuarenta y cuarenta y uno, ya que es innecesario el análisis de esta facultad a la luz del artículo 74 constitucional y, por ende, se apartaría también del párrafo sesenta y cinco, que refiere al presupuesto federal y a la controversia constitucional 109/2004.

La señora Ministra Esquivel Mossa se posicionó en favor del proyecto y sugirió adicionar que, tratándose del presupuesto de egresos, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios —expedida un mes antes de la presentación de la demanda de este asunto (el veintisiete de abril del dos mil dieciséis)— establece diversas obligaciones de las legislaturas locales en materia presupuestal, esencialmente la de observar un balance presupuestario sostenible, especialmente su artículo 6, en el sentido de que, cuando al final del ejercicio fiscal y bajo el momento contable devengado, dicho balance sea mayor e igual a cero y en caso de que la legislatura local modifique la ley de ingresos y el presupuesto de egresos, debe generar un balance presupuestario de recursos disponible negativo, debiendo motivar su decisión conforme a sus fracciones I y II.

El señor Ministro Franco González Salas anunció su voto en favor del proyecto, pero separándose de las alusiones al sistema federal, pues sus disposiciones no resultan aplicables al régimen de los Estados, sino

exclusivamente por los principios establecidos en la Constitución, así como de los conceptos de motivación reforzada y motivación ordinaria, como en los precedentes.

El señor Ministro Pardo Rebolledo respaldó el sentido del proyecto, pero se apartó de la afirmación de que, para modificar el presupuesto de egresos, el Congreso local debe emitir una motivación ordinaria simple, ya que el análisis de la naturaleza de la motivación es innecesario para dar respuesta a lo alegado por el actor, esto es, que no existe ningún límite para que el Congreso del Estado pueda modificar el proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo; lo cual puede contestarse en el sentido de que la Constitución local y la Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León establecen lineamientos para esa aprobación, máxime que el propio precepto reclamado contiene la limitante en cuanto a que, una vez que se haya analizado el proyecto de presupuesto de egresos, se podrá modificar motivando y justificando los cambios realizados.

La señora Ministra Piña Hernández se inclinó en favor del proyecto, dado que la facultad del Congreso local de aprobar el presupuesto implica la de modificar la propuesta enviada a través del Ejecutivo, por lo que el explicitarlo ahora con el artículo 116, fracción II, párrafo cuarto, constitucional no incide en las facultades de este último, aunado a que la norma impugnada impone al Legislativo la carga de justiciar las modificaciones al proyecto de presupuesto que le envíen otros Poderes.

Adelantó que se apartará de los párrafos cincuenta y nueve y siguientes, alusivos a la fundamentación y motivación de los actos legislativos, pues resultan innecesarios, dado que el propio precepto en cuestión impone ese deber al Legislativo, en congruencia con los artículos 79, 116, fracción II, y 134 constitucionales. Anunció que, en su caso, formulará voto concurrente.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea coincidió con el sentido del proyecto y las observaciones realizadas por los señores Ministros Esquivel Mossa y González Alcántara Carrancá; además, se apartó de las consideraciones en los términos precisados por los señores Ministros Franco González Salas y Pardo Rebolledo.

Recordó que, en diversas ocasiones, ha votado en el sentido de que el modelo federal no debe ser el parámetro de constitucionalidad o de referencia para un sistema local, dado que la Constitución General da libertad de configuración sin ninguna inhibición, ni se debe tocar el tema de la motivación reforzada. Aclaró que, de permanecer estos aspectos en el engrose, formulará voto concurrente.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek modificó el proyecto para revisar la pertinencia de citar algunos artículos de la ley referida por la señora Ministra Esquivel Mossa, esto es, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

Aclaró que el proyecto no propone el sistema federal como parámetro para el local, sino que responde negativamente al argumento de la accionante, en el sentido de que se debe observar el sistema federal. Asimismo, indicó que el proyecto no trata el tema de la motivación reforzada.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta modificada del apartado IV, relativo al estudio, en su subapartado B.1, consistente en reconocer la validez del artículo 63, fracción IX, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, reformado mediante el Decreto Núm. 089, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el ocho de abril de dos mil dieciséis, la cual se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con el proyecto original, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con el proyecto original y apartándose de las consideraciones de fundamentación y motivación, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea con reservas. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. Los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek presentó el apartado IV, relativo al estudio, en su subapartado B.2. El proyecto propone reconocer la validez del artículo 63, fracción IX, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, adicionado mediante el Decreto Núm. 089, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el ocho de abril de dos mil dieciséis; en razón de que, al establecer el plazo de tres días para realizar observaciones al presupuesto, contrario al del artículo 71 de la Constitución Local (diez días), no implica una intromisión de un poder sobre otro, no se altera el mecanismo de participación conjunta entre ellos ni afecta la autonomía en las decisiones ni las competencias del Ejecutivo local, aunado a que ese plazo no es irracional, incongruente con la reducción de plazos dados al Congreso local ni provoca un deficiente desempeño en las funciones del Ejecutivo local, ya que, en primer lugar, el Ejecutivo es el que integra el proyecto de presupuesto y tiene conocimiento de las partidas que lo componen, por lo que le da seguimiento puntual a las modificaciones del Congreso y, por otra parte, porque el Ejecutivo es unipersonal, por lo que no tiene que generar consensos para hacer modificaciones ni hacer observaciones generales, amplias, totales o parciales.

La señora Ministra Esquivel Mossa se manifestó en contra del proyecto porque el artículo 71 de la Constitución local establece un plazo genérico de diez días para hacer observaciones a las demás leyes, por lo que no resulta

razonable esa reducción para que el Ejecutivo analice y, en su caso, formule objeciones al presupuesto aprobado por el Congreso, además de que contar con un mayor tiempo no constituye un beneficio para el Ejecutivo, sino una garantía para que, a través del diálogo entre los poderes, la sociedad cuente con mayor estabilidad económica en las finanzas políticas y se mantenga la disciplina financiera.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá consideró que el plazo analizado no interfiere en los principios de no intromisión, no dependencia y no subordinación, aunado a que resulta razonable porque, de fijar un período largo para que el Ejecutivo formule observaciones, podría entorpecer la aprobación final y publicación del presupuesto en el periódico oficial del Estado, tomando en cuenta que, de realizarse esas observaciones, se devuelve el proyecto a la legislatura para que sea discutida y sean superadas por una mayoría calificada de las dos terceras partes.

El señor Ministro Franco González Salas se expresó en contra del proyecto, ya que el proyecto pierde de vista que los presupuestos de egresos son cada vez más complejos, con incidencias importantes en el ejercicio del gasto público de un Estado, por lo que esa reducción a tres días sujeta al Ejecutivo a un plazo demasiado breve para analizar un número elevado de modificaciones del Congreso, por lo que no resulta razonable.

El señor Ministro Pardo Rebolledo estimó que ese plazo de tres días no tiene justificación respecto del genérico de diez días que establece la Constitución del Estado para las demás leyes y, si bien coincide con el proyecto en que no pudiera generar una subordinación, se afectan las facultades del Ejecutivo para realizar las observaciones correspondientes, por lo que, al carecer de razonabilidad esta medida, estaría por su invalidez.

El señor Ministro Aguilar Morales respaldó la idea de que la reducción del plazo puede afectar la buena aprobación del presupuesto, tomando en cuenta que el plazo genérico de diez días no era excesivamente prolongado, pero permitía una correcta valoración y análisis de las modificaciones del Congreso al presupuesto de egresos.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea se posicionó en favor del proyecto porque, por un lado, existe libertad de configuración de los Congresos locales para fijar estos plazos, sin ningún parámetro constitucional en contrario y, por otro lado, este plazo es razonable, tomando en cuenta la naturaleza del presupuesto de egresos, el cual no debe obedecer a los mismos plazos que las leyes ordinarias, máxime que el Ejecutivo cuenta con toda la información financiera con la que él preparó el proyecto respectivo y que no tiene que lograr consenso con nadie, sino simplemente tomar una determinación.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek sostuvo su proyecto porque, primero, no hay ningún precepto

constitucional que limite la libertad configurativa del Estado para establecer el tiempo que su Ejecutivo tiene para realizar estas observaciones; segundo, porque visto sistémicamente el proceso presupuestario, el Ejecutivo participa diariamente en los procesos parlamentarios del Congreso, es decir, en la discusión y modificación, por lo que conoce los ajustes, aunado a que el procedimiento es, por naturaleza, público; tercero, porque no existe ningún formato ni disposición legal que sujete el modo de realizar esas observaciones en cuanto a su extensión, generalidad o especificidad; y, finalmente, porque todos los plazos en los procesos presupuestarios se han acortado tanto a nivel federal como local, pues inician en septiembre y deben concluir, a más tardar, el treinta y uno de diciembre.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del apartado IV, relativo al estudio, en su subapartado B.2, consistente en reconocer la validez del artículo 63, fracción IX, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, adicionado mediante el Decreto Núm. 089, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el ocho de abril de dos mil dieciséis, la cual se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek presentó el apartado IV, relativo al estudio, en su subapartado B.3. El proyecto propone reconocer la validez del artículo 149 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, reformado mediante el Decreto Núm. 089, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el ocho de abril de dos mil dieciséis; en razón de que, al prever que “Tomadas en consideración las adiciones o reformas se publicar[á]n y circular[á]n profusamente con extracto de la discusión, pudiendo ser votadas en ese mismo periodo de sesiones, siguiendo el procedimiento para su discusión y aprobación que establece la ley de la materia” y que el texto anterior prohibía que se pudieran votar esas reformas constitucionales en el mismo período de sesiones, resulta infundado el argumento de la accionante en el sentido de que permite incursionar en el ámbito competencial del Ejecutivo sin un debido y exhaustivo análisis, ya que la Constitución no dispone un procedimiento específico o forma específica para que los Estados modifiquen sus Constituciones, por lo que hay libertad de configuración en esta materia, aunado a que el Ejecutivo no participa más allá de la presentación de las iniciativas correspondientes y en materia de reforma constitucional no tiene veto.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del apartado IV, relativo al estudio, en su subapartado B.3, consistente en reconocer la validez del artículo 149 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, reformado mediante el

Decreto Núm. 089, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el ocho de abril de dos mil dieciséis, la cual se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Por instrucciones del señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, el secretario general de acuerdos leyó los puntos resolutivos que regirán el presente asunto, en los términos siguientes:

“PRIMERO. Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto del artículo 63, fracción VII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, reformado mediante el Decreto Núm. 089, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el ocho de abril de dos mil dieciséis, en atención a lo expuesto en el apartado III de esta determinación. TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 63, fracción IX, párrafos primero y segundo, y 149 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, reformados y adicionado, respectivamente, mediante el Decreto Núm. 089, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el ocho de abril de dos mil dieciséis, así como la del artículo único del referido Decreto, de conformidad con lo dispuesto en el

apartado IV de esta decisión. CUARTO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”

El señor Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente y particular genérico.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la congruencia formal de los puntos resolutivos, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

El secretario general de acuerdos dio cuenta con el asunto siguiente de la lista:

II. 96/2018

Acción de inconstitucionalidad 96/2018, promovida por el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, demandando la invalidez de diversas disposiciones de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformadas y adicionadas mediante el Decreto número 767, publicado en

la gaceta oficial de dicha entidad federativa el nueve de octubre de dos mil dieciocho, así como la supuesta omisión de expedir la reforma anterior sin otorgarse un presupuesto adecuado y suficiente al organismo garante para su funcionamiento efectivo y el cumplimiento de dicha reforma. En el proyecto formulado por la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa se propuso: *“PRIMERO. Es infundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se sobresee respecto de la presunta omisión de otorgar un presupuesto adecuado y suficiente al Instituto accionante para el cumplimiento de la norma reclamada, en términos del considerando quinto de la presente ejecutoria. TERCERO. Se reconoce la validez del artículo Tercero del Decreto 767 que reforma y adiciona diversas disposiciones a la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, a la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado, a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado, a la Ley de la Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas, a la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, a la Ley Orgánica del Poder Legislativo, y al Código Electoral, todos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; mediante el cual se reforma el párrafo primero del apartado A, el apartado C y se adiciona un apartado D, del artículo 115 de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en la Gaceta Oficial del Órgano del Gobierno del Estado, el nueve de octubre de dos mil*

dieciocho. CUARTO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea abrió la discusión en torno a los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la fijación de la litis y a la oportunidad.

El señor Ministro Aguilar Morales observó que en la fijación de la litis no se incluye el apartado C del artículo 115 del ordenamiento impugnado, no obstante que en el considerando noveno y en los resolutivos se incluye con un reconocimiento de validez, y se manifestó en contra de que se mencione que se trata de una impugnación por un acto administrativo de carácter negativo, puesto que se reclamó una omisión legislativa.

Aclaró que, salvo estas dos observaciones, estará de acuerdo con el proyecto.

El señor Ministro Laynez Potisek coincidió con las observaciones del señor Ministro Aguilar Morales y agregó que el considerando de fijación de la litis está en un lugar erróneo, pues metodológicamente no debería preceder el de las causas de improcedencia.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea aclaró que no se debería aludir a un “error” del proyecto, pues es común que la fijación de la litis se presente antes de

las causas de improcedencia, con independencia de que algunos señores Ministros opinen que faltó referir a algún artículo combatido.

Personalmente, estimó que no se impugnó una omisión legislativa ni una omisión administrativa, sino una omisión de acto, aunado a que, en el estudio el fondo se puede modificar el considerando de fijación de la litis, siempre que la mayoría de este Tribunal Pleno considerara que hay una omisión legislativa.

Opinó que se debe ser deferente con los estilos de los proyectos.

El señor Ministro Aguilar Morales aclaró no haberse pronunciado sobre la existencia de una omisión legislativa o administrativa, sino que la demanda planteó una omisión legislativa, la cual se analizará si realmente existe o no.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la fijación de la litis y a la oportunidad, la cual se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con reservas en la fijación de la litis, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con reservas en la fijación de la litis, Ríos Farjat, Laynez Potisek con reservas en la fijación de la litis y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea abrió la discusión en torno al considerando cuarto, relativo a la legitimación. Acotó que este asunto proviene de la Segunda Sala, en la que se desecharon dos proyectos previos.

El señor Ministro Franco González Salas recordó haber sido el ponente en el primer asunto de la Segunda Sala, cuya propuesta era sobreseer por falta de legitimación del Secretario Ejecutivo del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, pero fue desechado por mayoría de tres votos.

Sostuvo su posición inicial porque dicho secretario ejecutivo tenía facultad expresa para interponer este tipo de demandas, pero le fue revocada expresamente y otorgada al pleno de dicho órgano garante.

Anunció que estará atento a la discusión y estará en la disposición de sumarse al mayor consenso del Tribunal Pleno.

El señor Ministro Laynez Potisek recapituló que, en la Segunda Sala, votó en el sentido de que, tras una modificación a la ley local, dejó de corresponder al secretario ejecutivo la representación general del referido instituto, por lo que corresponde a su Pleno, el cual delegó expresamente a ese secretario la presentación de esta acción de inconstitucionalidad, por lo que no tiene legitimación procesal.

Externó dudas acerca de la legitimación en la causa de ese instituto porque no hay una afectación o violación a los derechos humanos que le corresponde garantizar, pues realmente impugna que el mecanismo previsto para la designación de su órgano interno de control vulnera su autonomía, por lo que sería materia propiamente de una controversia constitucional.

Señaló que se sumará en esta parte a favor del proyecto, ya que en diversos precedentes no se ha reconocido legitimación a los órganos constitucionales autónomos locales para acudir a la controversia constitucional a defender las invasiones de sus competencias por otros poderes. Aclaró que, en la práctica y dado este criterio, ahora promueven acciones de inconstitucionalidad, argumentando la defensa de derechos humanos, cuando realmente esgrimen que, al vulnerarse su autonomía, se vulneran los derechos humanos. Por tanto, estará en favor del proyecto para no dejar a ese órgano inaudito.

La señora Ministra Piña Hernández valoró que ese secretario ejecutivo tiene legitimación en el proceso, pero estará en contra del proyecto y por la improcedencia de la presente acción de inconstitucionalidad porque el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales carece de legitimación activa para promover el presente medio de control constitucional, ya que, si bien el artículo 105, fracción II, inciso h),

constitucional la otorga a los órganos garantes en materia de acceso a la información y protección de datos personales, está limitada a que la impugnación verse sobre la vulneración de esos derechos humanos, siendo el caso que su demanda está cuestionando una afectación a su autonomía técnica y de gestión de su órgano interno de control, por lo que, si bien esa impugnación se relaciona con la tutela de esos derechos humanos, no se satisface la condición necesaria para actualizar su legitimación activa.

Señaló que este Alto Tribunal ha reconocido la legitimación activa en asuntos similares —las acciones de inconstitucionalidad 74/2018 y 108/2016, entre otras—; sin embargo, si bien ha compartido el criterio de que una norma de conformación o composición orgánica de esos órganos garantes es susceptible de impactar en la protección y garantía de esos derechos humanos, no significa que, en todos los casos, necesariamente estén en juego esos derechos fundamentales, sino que debe realizarse un análisis casuístico a fin de verificar el impacto de los artículos cuestionados en la tutela de tales derechos, desde una perspectiva amplia.

Advirtió que, en el caso concreto, no se cumplen tales condiciones pues lo impugnado por ese Instituto versa sobre normas y omisiones que impactan sus competencias, cuya relación con la tutela de esos derechos humanos no satisface la hipótesis de legitimación de la acción de inconstitucionalidad, prevista en el artículo 105, fracción II,

inciso h), constitucional, por lo que puede hacer valer una controversia constitucional, en términos del artículo 105, fracción I, inciso I), constitucional, como votó el catorce de mayo de dos mil veinte en el recurso de reclamación 96/2019-CA, derivado de la controversia constitucional 107/2019.

Por tanto, se decantó por el sobreseimiento de la presente acción de inconstitucionalidad y, por lo tanto, no participará en la discusión del fondo, en su caso.

El señor Ministro Aguilar Morales se manifestó de acuerdo en reconocer la legitimación de ese Instituto, pero en contra de afirmar que el secretario ejecutivo está facultado para presentar esta acción de inconstitucionalidad por delegación de la representación por parte de su Pleno, pues ello difiere a lo previsto en los artículos 98 y 99 de la ley de transparencia en cuestión, los cuales prevén únicamente el acuerdo de ese Pleno para que se presente, no así su delegación, además de que la referencia de esa figura es innecesaria para la resolución del caso.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea coincidió con el proyecto porque este tipo de institutos garantizan el derecho y el acceso a la información y a la protección de datos personales, por lo que constitucionalmente tienen legitimación para promover una acción de inconstitucionalidad, precisamente, para proteger esos derechos, lo cual depende de que esté garantizada su

autonomía, además de que, de no permitírseles esa legitimación, se les dejaría en total estado de indefensión.

Agregó que no solamente es viable esta acción de inconstitucionalidad por texto expreso constitucional, sino porque se debe favorecer el principio *pro actione* en una interpretación expansiva sobre la protección de derechos, como ha votado reiteradamente.

La señora Ministra ponente Esquivel Mossa sostuvo su proyecto.

Modificó el proyecto únicamente para agregar la referencia a los artículos 9, fracción VIII, y 100 de la ley en cuestión, con lo cual se refuerza la representación del secretario ejecutivo para la presentación de esta acción de inconstitucionalidad, como sugirió el señor Ministro González Alcántara Carrancá.

La señora Ministra Piña Hernández aclaró que ha votado en el sentido de analizar cada caso para determinar si la afectación a la autonomía del órgano en cuestión trasciende a la vulneración del derecho humano que está legitimado para defender, siendo que, en el caso concreto, las reformas impugnadas al artículo 115 de la ley cuestionada desprenden que esta no es la vía procedente, sino la controversia constitucional, con lo cual no se le dejaría en estado de indefensión a la accionante.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta modificada del considerando

cuarto, relativo a la legitimación, la cual se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales apartándose de las consideraciones de la delegación al secretario ejecutivo, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

La señora Ministra ponente Esquivel Mossa presentó el considerando quinto, relativo a la causa de improcedencia analizada de oficio. El proyecto propone sobreseer respecto de la presunta omisión de otorgar un presupuesto adecuado y suficiente al instituto accionante para el cumplimiento de la norma reclamada; en razón de que no se combate una norma general y abstracta o una verdadera omisión legislativa, sino un acto omisivo concreto y determinado, tal como se pronunció este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 91/2016 y sus acumuladas, en sesión de veintidós de abril de dos mil diecinueve.

El señor Ministro Aguilar Morales se posicionó en contra del sobreseimiento porque no se trata de un acto administrativo, sino de una omisión legislativa.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando quinto, relativo a la causa de improcedencia analizada de oficio, la

cual se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra.

La señora Ministra ponente Esquivel Mossa presentó el considerando sexto, relativo a la inexistencia de nuevo acto legislativo. El proyecto propone determinar que la publicación del Decreto número 789, publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave el dieciséis de noviembre de dos mil dieciocho, mediante el cual se reformaron, entre otras normas, el párrafo primero del apartado A del artículo 115 de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave no implica un cambio en el sentido normativo; en razón de que la porción cuestionada, alusiva a la autonomía técnica y de gestión del órgano interno de control del instituto accionante se mantuvo sin modificación alguna.

Aclaró que el proyecto se construyó con el criterio mayoritario, pero personalmente votará en contra.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea aclaró que es el criterio mayoritario en la Segunda Sala, no en el Tribunal Pleno.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá concordó con el proyecto, con excepción del artículo 115, apartado A, párrafo primero, de la ley impugnada, pues, como ha sostenido en precedentes, para determinar si se trata de un nuevo acto legislativo no debe atenderse a los conceptos de invalidez, sino únicamente al análisis comparativo entre los artículos impugnados y los reformados, siendo el caso que el referido decreto posterior adicionó una obligación del Congreso local de proveer de recursos suficientes y necesarios al órgano interno de control del Instituto solicitante para el cumplimiento de sus funciones de previsión, detección, combate y sanción a la corrupción, evidenciándose el cambio en el sentido normativo de ese precepto legal.

El señor Ministro Aguilar Morales se sumó a la postura de que, en el caso, existe un cambio normativo por las razones expuestas por el señor Ministro González Alcántara Carrancá, por lo que debe sobreseerse respecto del referido artículo.

El señor Ministro Pardo Rebolledo recordó estar en contra del criterio del cambio normativo. Señaló que votará en contra del proyecto y por el sobreseimiento.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea valoró que hay un cambio en el sentido normativo, por lo que estará por el sobreseimiento.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando sexto, relativo a la inexistencia de nuevo acto legislativo, consistente en no sobreseer respecto del artículo 115, apartado A, párrafo primero, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante el Decreto número 767, publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el nueve de octubre de dos mil dieciocho, respecto de la cual se expresó una mayoría de siete votos en contra de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek votaron a favor. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Por tanto, la votación correspondiente deberá indicar:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a la existencia de un nuevo acto legislativo, consistente en sobreseer respecto del artículo 115, apartado A, párrafo primero, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado

mediante el Decreto número 767, publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el nueve de octubre de dos mil dieciocho. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea consultó si, con esa decisión, quedaría materia para resolver en el presente asunto.

La señora Ministra ponente Esquivel Mossa adelantó que se eliminaría el considerando noveno, pero se podría avanzar con el resto del proyecto.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea consideró importante analizar detenidamente el impacto de esta decisión en el resto del proyecto.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea prorrogó la discusión del asunto para la sesión siguiente, por lo que deberá permanecer en la lista oficial.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con cincuenta y siete minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el lunes treinta y uno de agosto del año en curso, a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.

