

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 4
O R D I N A R I A
MARTES 12 DE ENERO DE 2021

En la Ciudad de México, siendo las doce horas con diecisiete minutos del martes doce de enero de dos mil veintiuno, 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, las señoras Ministras y 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, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

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 tres ordinaria, celebrada el lunes once de enero del año en curso.

Por unanimidad de once 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 doce de enero de dos mil veintiuno:

I. 61/2019

Acción de inconstitucionalidad 61/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, demandando la invalidez de diversas disposiciones de la Ley número 248 de Comunicación Social Para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de mayo de dos mil diecinueve. En el proyecto formulado por el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 61/2019. SEGUNDO. Se declara la invalidez de la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de esa entidad el diecisiete de mayo de dos mil diecinueve. TERCERO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz”.*

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de

la demanda, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y 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, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena presentó el apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, denominada “Consulta previa”. El proyecto propone declarar la invalidez de la Ley número 248 de Comunicación Social Para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de mayo de dos mil diecinueve; en razón de que el legislador del Estado estaba obligado a realizar las consultas indígena y afroamericana, así como a las personas con discapacidad, previas a la emisión de la ley reclamada, toda vez que su contenido incluye medidas susceptibles de afectar directamente sus intereses o derechos, específicamente en su artículo 12 —combatido en el concepto de invalidez tercero, cuyo texto es: “Se procurará que las campañas de comunicación social se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad. Las campañas de comunicación social deberán considerar el uso de la Lengua de Señas Mexicana por medio de un intérprete o subtítulo, así como de textos o

tecnologías que permitan el acceso a los contenidos de comunicación social en televisión o video a las personas con discapacidad auditiva. En comunidades indígenas, se procurará que las campañas de comunicación social se difundan en la lengua o las lenguas correspondientes”—, siendo que de las constancias de autos se observa que, en el procedimiento legislativo respectivo, no se incluyó ninguna fase de consulta a estos grupos vulnerables.

La señora Ministra Esquivel Mossa consideró innecesaria la consulta a las personas con discapacidad, así como a las comunidades indígenas y afroamericanas, toda vez que dicha ley no regula de forma preponderante su condición jurídica, como lo ha sostenido en diversos precedentes.

El señor Ministro Pardo Rebolledo se manifestó en contra del proyecto porque, en congruencia con sus votos en temas similares, no procede invalidar toda la ley por falta de consulta previa a las comunidades indígenas y a las personas con discapacidad porque, en el caso, solamente un artículo refiere a estos grupos, aunado a que existe un concepto de invalidez relacionado directamente con ese precepto.

El señor Ministro Pérez Dayán recordó que, reiteradamente, ha sostenido que, si el contenido fundamental de la ley cuestionada no guarda relación directa con los derechos de las comunidades indígenas o de las personas con discapacidad, no lleva por consecuencia

invalidarla por falta de consulta, máxime que se emitió en mandamiento a la Constitución, tal como votó en la acción de inconstitucionalidad 148/2020 y sus acumuladas.

Adelantó que estará en favor de la invalidez de la ley por violaciones al proceso legislativo.

El señor Ministro Aguilar Morales aclaró que ha votado por la invalidez general de una ley por ausencia de estas consultas cuando su tema central son esos grupos en situación de vulnerabilidad, pero cuando únicamente un precepto refiere a estas cuestiones, ha votado en contra de su invalidez integral, como en este caso.

La señora Ministra Ríos Farjat coincidió en que, en ocasiones anteriores, cuando es claramente definible la parte de la ley que toca los derechos de las comunidades indígenas o los derechos de las personas con discapacidad, debe invalidarse todo el proceso legislativo respectivo; sin embargo, en este caso solamente uno de sus artículos —el 12— está directamente relacionado con estos derechos, siendo que la Convención de la Organización de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes apuntan a que debe tratarse de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

Ejemplificó que el artículo 4 de la ley cuestionada establece una definición de medios de comunicación,

mientras que sus numerales 30 y 32 se refieren a cuestiones administrativas, propias del acuerdo general de comunicación social del Estado, lo cual es de difícil incidencia sobre las personas con discapacidad y los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, por lo que votará parcialmente en contra del proyecto.

El señor Ministro Franco González Salas concordó con lo manifestado, por lo que estará en contra del proyecto, en congruencia con sus votos en los precedentes.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea se pronunció en favor del proyecto porque, con independencia de que siempre ha votado por realizar la consulta, no se debe tomar en cuenta el criterio cuantitativo, es decir, cuántos artículos afectan o no a las personas con discapacidad y a los pueblos y comunidades indígenas, sino que basta con que la ley los refiera para determinar que incide en sus esferas jurídicas y, por ende, debe haber consulta.

Explicó que este caso es distinto a los de los precedentes porque se trata de una ley de comunicación social, por lo que se regula un modelo y, al referirse a esos grupos en situación de vulnerabilidad, resulta transversal, por lo que no se debería diseccionar el análisis de la ley reclamada, so pena de mantener un modelo de comunicación social sin tomarlos en cuenta.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, denominada “Consulta previa”, consistente en declarar la invalidez de la Ley número 248 de Comunicación Social Para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de mayo de dos mil diecinueve, respecto de la cual se expresó una mayoría de seis votos en contra de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con precisiones, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat con precisiones y Pérez Dayán con precisiones. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Por tanto, la votación correspondiente deberá indicar:

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con precisiones, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat con precisiones y Pérez Dayán con precisiones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, denominada “Consulta previa”, consistente en declarar infundado el concepto invalidez atinente a que la Ley número 248 de Comunicación Social Para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada

en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de mayo de dos mil diecinueve resulta inválida por falta de consultas indígena y afroamericana, así como a las personas con discapacidad. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena presentó el apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, denominada “Dispensa del trámite legislativo”. El proyecto propone declarar la invalidez de la Ley número 248 de Comunicación Social Para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de mayo de dos mil diecinueve; en razón de que el dictamen legislativo fue aprobado por la comisión dictaminadora el quince de mayo de dos mil diecinueve y se introdujo en el orden del día de dieciséis de mayo siguiente, siendo que la sesión del pleno del Congreso local inició a las once horas de ese día, en tanto que el artículo 109 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, el cual establece que los integrantes del Congreso local tienen la prerrogativa de contar con un plazo de cuarenta y ocho horas entre el momento de la recepción del dictamen legislativo y su discusión en la sesión correspondiente, mientras que el artículo 49 de la Ley Orgánica del Congreso de Veracruz estipula que la dispensa del trámite legislativo

se podrá realizar por votación calificada en caso de urgencia, lo cual no se respetó en el caso, sino que el dictamen únicamente se publicó en la gaceta parlamentaria en un plazo menor a veinticuatro horas.

Precisó que este caso no es similar a los últimos precedentes por dos razones: 1) en aquellos, se han analizado procedimientos legislativos cuya dispensa fue tramitada formalmente como tal, mientras que en el presente caso el Congreso local ni siquiera consideró necesario activar dicho mecanismo y 2) en los precedentes, las minorías no se han opuesto en la dispensa del trámite legislativo, mientras que en el presente caso dicha oposición de los grupos minoritarios ha sido constante.

El señor Ministro Pardo Rebolledo se expresó de acuerdo con el proyecto, pero solamente por la razón de que no se realizó la certificación ni se hizo constar en el acta correspondiente la votación calificada de dos terceras partes para la dispensa de los trámites respectivos, como ha votado en los precedentes, pero no compartió las otras razones de la propuesta.

La señora Ministra Esquivel Mossa se inclinó en contra del proyecto porque las violaciones al proceso legislativo se analizaron en suplencia de la deficiencia de la queja, sin que existiera una mínima causa de pedir, especialmente tratándose de normas generales, ya que, de lo contrario, sería necesario examinar, de oficio, todos los procedimientos de las leyes impugnadas.

Puntualizó no compartir las siguientes violaciones alegadas al proceso legislativo: 1) la falta de firma de una diputada del Partido Acción Nacional en el dictamen legislativo, ya que fue firmado por los otros dos integrantes de la comisión respectiva, aunado a que dicha legisladora participó en la sesión para manifestarse en contra del dictamen, tal como se explica en la tesis jurisprudencial P./J. 118/2004 y 2) la dispensa en la distribución del dictamen con la anticipación de cuarenta y ocho horas a la sesión, así como la dispensa de su lectura fueron determinaciones del Congreso local, que se encuentran legalmente autorizadas por la normativa que lo rige, máxime que ambas dispensas fueron aceptadas no solo por las dos terceras partes de los diputados presentes, sino en votación económica, sin que fuera necesaria una motivación específica, toda vez que no existe precepto legal que así lo exija ni se impidió el conocimiento del dictamen, en tanto se publicó en la gaceta parlamentaria, por lo que no se deterioró la calidad del debate democrático.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea no compartió las razones del proyecto y estimó que la ley es inválida por falta de consulta, la cual es parte del proceso legislativo, por lo que formulará un voto concurrente.

El señor Ministro Aguilar Morales se manifestó de acuerdo con el proyecto, precisando que, en su caso, votará también por la invalidez del artículo 12 de la ley cuestionada

por falta de consulta a las personas con discapacidad y a las comunidades indígenas.

La señora Ministra Ríos Farjat se sumó a la postura de los señores Ministros Presidente Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales, con la cual se salvaría la falta de consulta.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, denominada “Dispensa del trámite legislativo”, consistente en declarar la invalidez de la Ley número 248 de Comunicación Social Para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de mayo de dos mil diecinueve, la cual se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo a favor solamente por una de las razones de invalidez, Piña Hernández por consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek a favor solamente por una de las razones de invalidez, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por falta de consulta a las personas con discapacidad, así como indígena y afroamericana. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra. Las señoras Ministras y el señor Ministro Franco González Salas, Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena presentó el apartado VII, relativo a los efectos de la sentencia. El proyecto propone: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y 2) condenar al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave a que, a más tardar dentro del período ordinario de sesiones inmediato posterior a la notificación de la presente sentencia, inicie un nuevo procedimiento legislativo y emita la ley correspondiente, cumpliendo con los lineamientos fijados en esta sentencia, dado que se trata de un ejercicio legislativo obligatorio en términos del artículo transitorio tercero de la Ley General de Comunicación Social.

La señora Ministra Piña Hernández apuntó que en la acción de inconstitucionalidad 148/2020 y sus acumuladas se le otorgó año y medio efectivo a la autoridad demandada para que emitiera la ley correspondiente, pero debería ser un término más para realizar las consultas a las personas con discapacidad, así como a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas; no obstante, dado que únicamente prosperó la invalidez por una violación al procedimiento legislativo, estará con el proyecto.

El señor Ministro Pérez Dayán se manifestó de acuerdo con el proyecto, precisando que el período que se da para legislar no supone que la legislación examinada continúe

vigente, sino que tendrá efectos de invalidez a partir de la notificación de esta sentencia.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del apartado VII, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y 2) condenar al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave a que, a más tardar dentro del período ordinario de sesiones inmediato posterior a la notificación de los puntos resolutiveos de la presente sentencia, inicie un nuevo procedimiento legislativo y emita la ley prevista en el artículo transitorio tercero de la Ley General de Comunicación Social, cumpliendo con los lineamientos fijados en esta sentencia, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y 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, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Por instrucciones del señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, el secretario general de acuerdos precisó que se agregará un punto resolutiveo tercero, donde se precisa que la declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos al Congreso

del Estado de Veracruz, en la inteligencia de que la legislación correspondiente deberá emitirse, a más tardar, dentro del período inmediato posterior a la notificación de estos resolutivos.

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 once votos de las señoras Ministras y 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, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Dadas las votaciones alcanzadas, los puntos resolutivos que regirán el presente asunto deberán indicar:

“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez de la Ley número 248 de Comunicación Social Para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de mayo de dos mil diecinueve, en atención al apartado VI de esta decisión. TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada en este fallo surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la inteligencia de que la legislación correspondiente deberá emitirse, a más tardar, dentro del período ordinario de sesiones inmediato

posterior a la notificación de los puntos resolutive de la presente sentencia, como se precisa en el apartado VII de esta determinación. CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

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

II. 266/2019

Controversia constitucional 266/2019, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León en contra del Poder Legislativo del mencionado Estado, demandando la invalidez del artículo 85, fracción XXIV, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, adicionado mediante el Decreto Núm. 140, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve. En el proyecto formulado por el señor Ministro Alberto Pérez Dayán se propuso: *“PRIMERO. Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se reconoce la validez del Decreto número 140, publicado en el Periódico Oficial local el veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve, a través del cual se reformó el artículo 85, fracción XXIV, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo*

León. TERCERO. Publíquese esta sentencia en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación”.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad de la demanda, a la legitimación, a las causas de improcedencia y a la precisión de la norma reclamada, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y 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, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán presentó el considerando sexto, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado I, denominado “Violaciones del proceso legislativo”. El proyecto propone reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto Núm. 140, mediante el cual se adicionó el artículo 85, fracción XXIV, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve; en razón de que, por un lado, la actora alegó que en el dictamen correspondiente no se consignaron bajo la palabra “consideraciones” las razones y fundamentos para modificar

las iniciativas y que ello no fue del conocimiento de la asamblea, siendo que el documento en consulta contiene una relatoría de antecedentes legislativos, por lo que se estima que se cumplió el procedimiento previsto legalmente —artículo 150 de la Constitución Local— para las reformas a la Constitución Local, además de que se respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando sexto, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado I, denominado “Violaciones del proceso legislativo”, consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto Núm. 140, mediante el cual se adicionó el artículo 85, fracción XXIV, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y 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, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán presentó el considerando sexto, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado II, denominado “Invasión de esferas competenciales”. El proyecto propone reconocer la validez del artículo 85, fracción XXIV, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, adicionado mediante el Decreto Núm. 140, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve; en razón de que la disposición impugnada regula un aspecto vinculado con la administración pública, siendo que su incorporación no actualiza intromisión alguna por parte del Poder Legislativo local a la esfera de competencia exclusiva del Ejecutivo, aunado a que, dada la importancia de las funciones del Secretario de Finanzas, del Tesorero General del Estado y del Titular del Órgano Interno de Control estatal, según la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León, el Congreso local, en ejercicio de su libertad configurativa, reguló sus ausencias temporales sin causa justificada bajo el mismo esquema de colaboración interinstitucional con el que son nombrados y en el que participan ambos poderes, por lo que no se transgreden los principios de legalidad y de división de poderes, contenidos en los artículos 16, 49 y 116 constitucionales.

La señora Ministra Esquivel Mossa compartió el reconocimiento de validez del párrafo segundo del precepto reclamado, mas no el del tercero porque, para declarar la inexistencia de actos jurídicos de la administración pública,

se requiere de una declaración judicial o administrativa que demuestre su invalidez, mas no dejar sin la posibilidad de presentar prueba en contrario por parte de las personas interesadas o afectadas, máxime que tales actos gozan de una presunción legal de validez.

El señor Ministro Pardo Rebolledo concordó con el proyecto en cuanto al párrafo segundo del precepto cuestionado, dado que las ausencias mayores a quince días deberán ser suplidas a través de una propuesta del titular del Poder Ejecutivo, dentro de un término de noventa días naturales, al Congreso del Estado, lo cual no resulta violatorio del principio de separación de poderes porque se establece un mecanismo de colaboración, similar al de la Constitución General.

Agregó que se debe entender que, ante la ausencia injustificada del funcionario que ya había sido nombrado, en términos de las leyes orgánicas respectivas algún funcionario inferior se tendrá que hacer cargo de sus labores, pues no pueden paralizarse, por lo que estimó que resulta inconstitucional el párrafo tercero del precepto en estudio, referente a la sanción consistente en que “En caso de no cumplirse las disposiciones antes mencionadas, los actos emanados de quien realiza las funciones, cualquiera que sea su denominación, serán inexistentes”, lo cual abarcaría a los sujetos legitimados por las disposiciones orgánicas respectivas para suplir a los ausentes, lo cual vulnera la seguridad jurídica y el principio de división de

poderes, en la inteligencia de que esta determinación del Poder Legislativo afecta las funciones del Poder Ejecutivo locales, máxime que la sanción es desproporcional.

Reconoció que este asunto es una controversia constitucional, pero implica una afectación general a la sociedad y a las personas involucradas con este tipo de funciones del Estado.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea recordó que el señor Ministro ponente Pérez Dayán aún no había presentado el estudio del párrafo tercero del precepto impugnado, pero que ello no era obstáculo para que los integrantes de este Tribunal Pleno pudieran pronunciarse al respecto.

El señor Ministro Laynez Potisek se expresó totalmente de acuerdo con la postura del señor Ministro Pardo Rebolledo.

La señora Ministra Piña Hernández observó que el artículo 85, establece: “Al Ejecutivo corresponde: [...] XXIV.- Someter a la aprobación del Congreso, la propuesta sobre los cargos de Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado y del Titular del Órgano Interno de Control estatal, y en su caso expedir el nombramiento correspondiente — párrafo primero—. En el caso de ausencias mayores a quince días hábiles sin causa justificada de los Titulares de los cargos anteriores se deberá de realizar la propuesta por parte del Titular del Poder Ejecutivo al Congreso del Estado

dentro del término de noventa días naturales —párrafo segundo—. En caso de no cumplirse las disposiciones antes mencionadas, los actos emanados de quien realiza las funciones, cualquiera que sea su denominación, serán inexistentes —párrafo tercero—”, por lo que no debería computarse dentro de esos noventa días el procedimiento en el Congreso local, pues la obligación es únicamente para el Ejecutivo y, en cuanto a la sanción de inexistencia de los actos, podría estar de acuerdo con el señor Ministro Pardo Rebolledo en que resulta desproporcionada, tomando en cuenta que las ausencias podrían ser suplidas por ministerio de ley, pero externó la duda de hasta dónde eso no implicaría una invasión de competencias del Congreso estatal para realizar los nuevos nombramientos.

Aguardó a que el señor Ministro ponente Pérez Dayán respondiera sus dudas para definir su voto.

El señor Ministro Pardo Rebolledo aclaró que su postura es únicamente por la invalidez de la sanción indicada y por la validez del sistema establecido para realizar los nuevos nombramientos, mas ello no implica que el Ejecutivo local tenga la posibilidad de hacerlo por sí y ante sí, sino que resulta necesario que lo apruebe el Congreso estatal, lo cual es acorde con la Constitución Federal.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea se posicionó igual que el señor Ministro Pardo Rebolledo, dado que la sanción no solo es excesiva, sino que está fuera de

toda razonabilidad democrática, además de que generaría daños graves a la ciudadanía.

Indicó que al resolver las controversias constitucionales se pueden advertir afectaciones a los derechos humanos, siendo el caso que esa sanción resulta ser una violación patente a la seguridad jurídica.

En cuanto al argumento del supuesto fraude a la ley que se pudiera suscitar con las actuaciones u omisiones del Poder Ejecutivo, estimó que ello entra dentro del terreno especulativo, que no resulta adecuado para el análisis de constitucionalidad de esta norma.

Por lo demás, coincidió en que el procedimiento de nombramiento en estudio es adecuado.

El señor Ministro Laynez Potisek estimó que el problema que subyace en el párrafo segundo es que, si bien existe libertad configurativa para establecer reglas para estas ausencias, el precepto no aclara qué se entiende por causa injustificada, siendo que el mismo proyecto aclara que eso podría desarrollarse en leyes reglamentarias o en un reglamento por parte del Ejecutivo.

Por lo que ve a la sanción apuntada, estimó que se presenta una invasión de poderes conforme a la jurisprudencia de este Máximo Tribunal porque, de manera antijurídica, se impediría el ejercicio eficiente de una función ejecutiva, lo cual, además y de manera indirecta, afecta a los ciudadanos por una situación de esta magnitud, máxime que

existen mecanismos de colaboración de poderes, similares a éste, pero que no traen aparejada esta sanción de inexistencia de sus actos.

Fácticamente, recordó que existen muchos nombramientos que permanecen en trámite durante meses en los órganos legislativos, lo cual también es causa de que el Ejecutivo no envía su propuesta con la temporalidad debida al Congreso local.

La señora Ministra Piña Hernández consideró que, si se trata de una norma imperfecta, por no tener una consecuencia directa el incumplimiento de la obligación establecida, constituye un fraude a la ley.

El señor Ministro Aguilar Morales concordó con lo que se ha expuesto acerca de la sanción en estudio, pues afecta a las personas más allá de la función propiamente administrativa, tomando en cuenta que existen normas que permiten la suplencia de estos funcionarios, lo cual implica su calidad legal para emitir actos de autoridad, siendo que esa sanción de anularlos todos perjudica a los receptores de esas decisiones y, por tanto, resulta inválida.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán aclaró que la actora no esgrimió un planteamiento de invalidez por inseguridad jurídica.

En cuanto al concepto de invalidez por el aspecto de la libertad configurativa, recordó que el proyecto responde que, al no haber una disposición en la Constitución Federal

respecto de este mecanismo de nombramientos, opera de manera amplia, siendo que en la norma cuestionada se refleja la preocupación que justificó su reforma, según su exposición de motivos, a saber, que el nombramiento de los servidores públicos referidos, por estar relacionados con las finanzas del Estado, el ejercicio presupuestal y la vigilancia de la aplicación de los recursos, debe ser aprobado por el Congreso del Estado a propuesta del Ejecutivo local

Estimó que una norma imperfecta, entendida como la que no tiene sanción, no deja de ser parte del orden jurídico, siendo el caso concreto que se estableció una sanción y, si se estima que resulta excesiva o desproporcionada, tendría que revisarse, pero desde un punto diferente al planteamiento de la demanda, para lo cual aclaró que estaría abierto a la decisión mayoritaria.

En cuanto a lo indicado por el señor Ministro Laynez Potisek, explicó que habrá causas justificadas patentes y otras que tendrán que ser valoradas en sus méritos; sin embargo, para el caso se debe entender que, si transcurridos quince días no existe una causa justificada para su ausencia, operaría la condición de someter un nuevo nombramiento y, en cuanto a la consecuencia de inexistencia de los actos emanados de quienes realizaron estas funciones en suplencia, la existencia, nulidad o anulabilidad de estos actos administrativos, después de los noventa días que prevé el precepto en cuestión, deberá

estar a lo previsto en las leyes del acto y procedimiento administrativo locales.

Adelantó que estará atento a la decisión de este Alto Tribunal respecto de la regularidad del párrafo tercero del precepto impugnado, cuyo estudio no fue presentado, pero fue discutido.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando sexto, relativo a las consideraciones y fundamentos, de la cual se obtuvieron los resultados siguientes:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de su apartado II, denominado “Invasión de esferas competenciales”, consistente en reconocer la validez del artículo 85, fracción XXIV, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, adicionado mediante el Decreto Núm. 140, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve.

Se expresó una mayoría de ocho votos en contra de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar

Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de su apartado III, denominado “Violación al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad”, consistente en reconocer la validez del artículo 85, fracción XXIV, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, adicionado mediante el Decreto Núm. 140, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández con razones adicionales y Pérez Dayán votaron a favor. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Ríos Farjat anunciaron sendos votos particulares. Los señores Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

A propuesta del señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, el señor Ministro ponente Pérez Dayán ofreció ajustar el proyecto respecto de este último precepto, por lo que la votación correspondiente deberá indicar:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado III, denominado “Violación al principio de legalidad en su

vertiente de taxatividad”, consistente en declarar la invalidez del artículo 85, fracción XXIV, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, adicionado mediante el Decreto Núm. 140, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán modificó el proyecto para agregar un considerando séptimo, relativo a los efectos. El proyecto propone determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.

El señor Ministro Pardo Rebolledo observó que la argumentación de taxatividad también afecta al párrafo segundo del precepto reclamado, no obstante que se invalidó el diverso párrafo tercero.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea aclaró que la parte del proyecto que atendía a ese argumento se mantendría, ya que, aunque no fue presentado, concluyó en la invalidez decretada con los efectos ya presentados.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta modificada del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y 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, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Por instrucciones del señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, el secretario general de acuerdos precisó los cambios en los puntos resolutiveos que regirán el presente asunto: 1) precisar que es parcialmente fundada esta controversia constitucional, 2) reconocer la validez únicamente del párrafo segundo del artículo impugnado, 3) agregar un resolutivo tercero para declarar la invalidez del párrafo tercero del precepto reclamado, 4) precisar que esta invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de la sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León y 5) ordenar la publicación de la sentencia, incluso, en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial del Estado de Nuevo León.

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 once votos de las señoras Ministras y 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, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Dadas las votaciones alcanzadas, los puntos resolutivos que regirán el presente asunto deberán indicar:

“PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se reconoce la validez del artículo 85, fracción XXIV, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, adicionado mediante el Decreto Núm. 140, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve, en atención al considerando sexto de esta decisión. TERCERO. Se declara la invalidez del artículo 85, fracción XXIV, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, adicionado mediante el Decreto Núm. 140, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Nuevo León, tal como se precisa en los considerandos sexto y séptimo de

esta determinación. CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con treinta y cinco minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria, que se celebrará el jueves catorce de enero 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.

