

## ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA A DISTANCIA EL MARTES 12 DE ENERO DE 2021.

### SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

		IDENTIFICACIÓN, DEBATE RESOLUCIÓN PÁGINAS.
61/2019	<p>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY 248 DE COMUNICACIÓN SOCIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL LOCAL DE DIECISIETE DE MAYO DE DOS MIL DIECINUEVE.</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA)</p>	3 A 22 RESUELTA
266/2019	<p>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 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 DICHA ENTIDAD, REFORMADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 140, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTICUATRO DE MAYO DE DOS MIL DIECINUEVE.</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN)</p>	23 A 48 RESUELTA

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA A  
DISTANCIA EL MARTES 12 DE ENERO DE 2021.**

**ASISTENCIA:**

**PRESIDENTE:**

**SEÑOR MINISTRO:**

**ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

**SEÑORES MINISTROS:**

**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  
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

**(SE ABRIÓ LA SESIÓN A LAS 12:15 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre esta sesión pública del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Secretario, dé cuenta.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 3 ordinaria, celebrada el lunes once de enero del año en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** En votación económica se consulta ¿se aprueba el acta? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**APROBADA POR UNANIMIDAD DE VOTOS.**

Continúe, secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2019, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY 248 DE COMUNICACIÓN SOCIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

**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 SU GACETA, ASÍ COMO EN LA GACETA OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ.**

**NOTIFÍQUESE; “...”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, secretario. Señoras y señores Ministros, someto a su amable consideración los apartados de competencia, oportunidad, legitimación y causas de

improcedencia. ¿Hay alguna observación? En votación económica consulto ¿se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE)**.

### **APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS.**

Le ruego al señor Ministro ponente sea tan amable de presentar el tema de consulta previa, por favor.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Con mucho gusto, Ministro Presidente.

En este subapartado se abordan las violaciones consistentes en la vulneración al derecho de consulta previa a favor de los pueblos y comunidades indígenas y de las personas con discapacidad. Ello, ya que el legislador del Estado de Veracruz estaba obligado a realizar las dos consultas identificadas previamente a abordar la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz, toda vez que en su contenido se incluyen medidas susceptibles de afectar directamente los intereses o derechos de las comunidades indígenas y de incidir en los intereses y/o esfera jurídica de las personas con discapacidad, lo cual se demuestra de contenido del artículo 12 de la referida ley, el cual fue combatido en el tercer concepto de invalidez de la accionante, al considerar que resulta contrario a los derechos de dichos grupos vulnerables.

En efecto, en la norma impugnada se establecen obligaciones de procuración a cargo de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social, en un caso, para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y, en el otro, para que las campañas de comunicación

social se difundan en la lengua o las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas. La Comisión Nacional de Derechos Humanos considera que esta norma es violatoria de los derechos de estos grupos vulnerables, pues se limita a establecer una obligación de mera procuración, en lugar de una obligación de resultado. Su argumentación parte de la premisa de que las campañas de comunicación social deben calificarse como una actuación de autoridad, por lo que su obligación no debe limitarse a procurar, sino —efectivamente— a generar contenidos y adaptaciones aptos para dichos grupos.

En la consulta se afirma que no es necesario evaluar los méritos de esta impugnación de fondo, sino que basta comprobar que las medidas contenidas en la ley actualizan los estándares jurisprudenciales de este Pleno para tornar exigibles las referidas consultas previas, lo que debe tenerse como colmado en grado suficiente, ya que la ley combatida reglamenta las condiciones en que las comunidades y pueblos indígenas, así como las personas con discapacidad deben de ser destinatarios de las campañas de comunicación social. Por tanto, es claro que el Congreso local estaba obligado a realizar la consulta previa; sin embargo, de las constancias de autos se observa que en el procedimiento legislativo no se incluyó ninguna fase de consulta de estos grupos vulnerables. Es cuanto, Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Ministra Yasmín Esquivel.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Gracias, Ministro Presidente. Yo considero que no es necesaria la consulta de las

personas con alguna discapacidad, así como a las comunidades indígenas y afroamericanas, toda vez que dicha ley no regula en forma preponderante la condición jurídica de ninguno de tales grupos de personas, tal como lo he sostenido en diversos precedentes en este mismo tema. Gracias, Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias a usted, señora Ministra. Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias, señor Presidente. También, en congruencia con mis votos en temas similares, yo no estimo que proceda invalidar todo el procedimiento legislativo que dio lugar a la ley que aquí se impugna con motivo de la falta de consulta previa a comunidades indígenas o a personas con discapacidad porque, como lo he señalado en otros asuntos, aquí se trata de una ley de comunicación social y, como el propio proyecto lo señala, solamente uno de los artículos que compone esa ley es la que hace referencia a estos grupos, y máxime que, en el caso, existe un concepto de invalidez relacionado directamente con ese precepto, en donde se hacen valer esos argumentos. Yo, por estas razones en este punto, votaría en contra del proyecto. Gracias, Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro. Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias, señor Ministro Presidente. Como lo he sostenido reiteradamente, si el contenido fundamental de la norma no tiene que ver de manera directa con los derechos de las comunidades indígenas o de las personas

pertenecientes a grupos vulnerables, el tema de la consulta tiene que ser, entonces, evaluado en sus propios méritos, en razón de cada una de las disposiciones que se contengan en estas normas.

De manera que no estoy convencido aún de considerar que la falta de consulta traiga por consecuencia la invalidez de toda una norma, más cuando esta se ha dictado en mandamiento de una disposición de la Constitución Federal. Bajo esa perspectiva, como se resolvió por este Alto Tribunal —y así lo voté— el veintitrés de noviembre de dos mil veinte en las acciones de inconstitucionalidad 148/2020 y sus acumuladas, no estoy de acuerdo con que esta invalidez se produzca por falta de consulta, más allá de que existan otros motivos relativos al proceso legislativo, en los que sí estoy de acuerdo en la invalidez. Por ello, dejando a salvo esa opinión, estoy en contra de la invalidez por falta de consulta. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro. ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? Ministro Luis María Aguilar y después la Ministra Ríos Farjat.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias, señor Presidente. Yo también, en general, yo he estado de acuerdo en que se haga la invalidez... se determine la invalidez de una norma general porque no se haya hecho una consulta, precisamente cuando el tema central, general de estas normas tiene que ver con las cuestiones —en este caso— de los grupos indígenas, pero cuando se trata —y lo hemos votado, yo he votado así—, cuando se trata solo de un precepto que está referido a esas cuestiones, en general, no he participado de la votación en el sentido de invalidar

toda la norma porque, en realidad, no se trata de una condición que afecte a toda la legislación emitida. De tal manera que, dándose en este caso, precisamente, que no se está afectando por su contenido a toda la norma, en cuanto a que esté dirigida a las comunidades indígenas, yo tampoco votaría a favor de esta propuesta. Gracias, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, a usted señor Ministro. Ministra Ríos Farjat.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** Gracias, señor Ministro Presidente. Yo voy en la misma tesitura que los compañeros que me han precedido en el uso de la palabra.

En otras ocasiones, he considerado que, cuando no es claramente definible la parte de la ley que toca los derechos de comunidades indígenas o derechos de personas con discapacidad, debe invalidarse el proceso legislativo respecto a esta, en general, y aquí, sin embargo, me parece que solamente uno de los artículos que integran este decreto está directamente relacionado con estos derechos —que es el artículo 12—. No tengo duda de que sí toca a las comunidades indígenas y a las personas con discapacidad.

La Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad y el Convenio 169 de la OIT hablan, precisamente, de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente, en términos similares ambas normativas convencionales; pero aquí —por ejemplo— el artículo 4 establece una definición de medios de comunicación; el artículo 30 y el 32 se refieren a cuestiones administrativas propias de la coordinación general de comunicación

social del Estado, cuestiones que me parecen de difícil incidencia sobre las personas con discapacidad y los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos. Por esas razones, yo estaría parcialmente en contra del proyecto. Gracias, Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señora Ministra. Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias, señor Presidente. También yo en todos los precedentes, como he votado es en términos muy similares a como las señoras y señores Ministros, que me han precedido en el uso de la palabra, lo han venido manifestando. Consecuentemente, para ser congruente con los votos previos, yo también estaría en contra en esta parte del proyecto. Gracias, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Yo estoy a favor del proyecto, con independencia que yo siempre he votado por que se tiene que hacer la consulta sin tomar en cuenta criterios cuantitativos de qué tanto es tantito, qué tanto se afecta o no a las personas con discapacidad o a los pueblos y comunidades indígenas con una ley. Basta con que la ley se refiera, incida en el ámbito de su esfera jurídica para que tenga que haber consulta.

Me parece que este caso es distinto a otros, en que la mayoría ha venido votando que, cuando hay uno o dos artículos que se refieren a las personas con discapacidad, no se requiere invalidar toda la ley. Pongo un ejemplo: si estamos hablando de un código civil, que ve diferentes materias y, de repente, hay algunas materias que, obviamente, tienen que tratar los temas de personas con

discapacidad, la mayoría ha dicho: no nos parece correcto que se tenga que invalidar todo el código civil. Pero aquí estamos hablando de una ley de comunicación social, y de lo que estamos hablando es de un modelo de sistema de comunicación, y obviamente que la relación con las personas con discapacidad y los pueblos y comunidades indígenas es transversal a todo el modelo de comunicación social. No creo que, en este caso, —y lo digo con todo respeto— se pueda sesgar el tema. Esto tiene que ver con las personas con discapacidad —solo este artículo y este no—. Se está hablando cómo tiene que ser la comunicación social en el Estado y, consecuentemente, no podemos aquí diseccionar el tipo de personas porque me parece que no sería correcto dejar un modelo en estos términos. Me parece delicado porque —reitero— no se trata de una ley que se refiere a temas distintos a las personas con discapacidad o pueblos o comunidades indígenas. Que la dejemos viva... se trata de dejar vivo un modelo de comunicación social en el cual se pasó por alto la consulta a las personas con discapacidad y a los pueblos y comunidades indígenas.

Por ello, en mi opinión —incluso, con los precedentes de la mayoría—, creo que el caso es distinto al que la mayoría ha venido votando reiteradamente. Yo, de todas maneras, votaré por la invalidez por la falta de consulta, pero creo —insisto— que este caso es distinto a los precedentes, que se referían a leyes que tenían una temática muy diversa. Aquí la temática es un modelo de comunicación social, y este modelo de comunicación social no puede ser sesgado; es integral y sistémico, como tiene que ser analizado, e incide en toda la población, en personas con discapacidad, en personas que no tienen discapacidad, en personas indígenas, etcétera. Es el modelo global e integral de

comunicación social, que —reitero— no creo que pueda sesgar por compartimentos, sino tiene que verse de manera total y definitiva. De tal suerte que yo votaré con el proyecto en este aspecto.

¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? Tome votación, secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Con el proyecto.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** En contra.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** En contra.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Yo estoy en contra de la invalidez total de la norma, lo cual no quiere decir, necesariamente —para mí—, que no pudiera votar por la invalidez del artículo 12 combatido.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** En contra de la invalidez por falta de consulta.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Con el proyecto.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** En los términos del Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** En los términos en que lo hicieron la señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Con el proyecto.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de seis votos en contra de la propuesta del proyecto, con precisiones del señor Ministro Aguilar Morales, la señora Ministra Ríos Farjat y del señor Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: CONSECUENTEMENTE, EL PLENO CONSIDERA QUE NO SE REQUIERE CONSULTA PREVIA EN ESTE ASUNTO.**

Yo anuncio voto particular.

Continúe, Ministro ponente, por favor.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Con mucho gusto, Ministro Presidente. En el otro subapartado se abordan las violaciones de la dispensa del trámite legislativo.

Como se observa en autos, 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 el dieciséis de mayo siguiente. La sesión de pleno del Congreso local inició a las once horas de ese día.

El artículo 109 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, establece que los integrantes del Congreso local tienen la prerrogativa de contar con un plazo de cuarenta y ocho horas desde el momento de la recepción del dictamen legislativo y su discusión en la sesión correspondiente.

Por su parte, el artículo 49 de la Ley Orgánica del Congreso local establece que la dispensa del trámite legislativo se podrá realizar por votación calificada en caso de urgencia.

En el proyecto se afirma que en ninguna de estas disposiciones fue cumplida por el Congreso local. En efecto, del acto de la sesión correspondiente se hace constar que ninguno de estos requisitos legales se consideraron necesarios, por la razón de que ya se había publicado el dictamen legislativo un día previo en la gaceta parlamentaria.

En la consulta se propone concluir que el Congreso local podría dispensar del trámite legislativo; sin embargo, en ese caso debió seguir el procedimiento establecido en el artículo 49 de la ley orgánica local y, por lo tanto, verificar la existencia de una mayoría calificada para aprobar esta decisión, así como ofrecer una motivación sobre la causa de urgencia.

No obstante, el Congreso local no consideró necesario activar dicho mecanismo de dispensa, por lo que no se constató la satisfacción de ambos requisitos. Así, al no haberse seguido el procedimiento de dispensa legislativa, las diputadas y diputados solo tuvieron acceso al contenido del dictamen mediante la publicación en la gaceta parlamentaria; publicación que se realizó, en todo caso, en un plazo brevísimo —menor a veinticuatro horas—.

En la consulta se hace notar que todas estas irregularidades se han detectado frente a la constatación de la nula participación de las minorías legislativas para impulsar la aceleración del proceso legislativo.

Por el contrario, la aceleración y dispensa de los trámites legislativos se realizaron, en el presente caso, con la oposición de los grupos minoritarios.

Finalmente, cabe precisar que el presente caso no es similar a los últimos precedentes, en los cuales se han desestimado violaciones a la dispensa legislativa por dos razones:

Primero. En los últimos precedentes hemos 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 dos. En los precedentes, las minorías no se han opuesto a la aceleración del procedimiento legislativo, mientras que, en el presente caso, dicha oposición de los grupos minoritarios ha sido constante.

Hasta aquí la presentación del subapartado de violaciones al procedimiento legislativo. Es cuanto, Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro ponente. ¿Alguien quiere hacer uso de la palabra? Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias, señor Presidente. Yo estoy de acuerdo con la propuesta del proyecto, pero solamente con base en una de las razones que se desarrollan.

Yo estoy de acuerdo con que hay una violación al procedimiento legislativo que resulta invalidante, y que es la relativa a que no se hizo la certificación ni se hizo constar en el acta correspondiente la votación calificada de dos terceras partes para la dispensa de los trámites respectivos. Así he votado en otros precedentes. No comparto las otras dos razones que se dan para la invalidez, pero por esa sola estoy de acuerdo con la conclusión del proyecto. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro. Ministra Yasmín Esquivel.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Gracias, Ministro Presidente. Toda vez que las violaciones al proceso legislativo se dan en suplencia de la deficiencia de la queja, yo considero que esta suplencia de la deficiencia de la queja exige la existencia de una mínima causa de pedir por parte de la accionante a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación desarrolle con mayor precisión los argumentos que lleven a declarar inexistente la violación a la Constitución General, más aun tratándose del procedimiento legislativo de normas generales porque —para mí— no basta con que se impugnen las disposiciones que se estimen contrarias al texto constitucional para que, implícitamente, se entienda reclamados los actos del Poder Legislativo que le dieron origen, sino que es imprescindible que, al menos, se cuestionen algunas de las fases de la creación de las normas porque, de otra manera, habría que examinar todos los casos de oficio y no en suplencia todos los procesos legislativos de las disposiciones cuestionadas en los diversos medios de control constitucional que le compete a la Corte.

Por otra parte, no comparto las violaciones al proceso legislativo. En mi concepto, primeramente, la falta de firma de la Diputada Josefina Gamboa Torales del PAN en el dictamen legislativo, que sí fue firmado por los otros dos integrantes de la comisión respectiva, no tiene el potencial suficiente para invalidar toda la ley, ya que dicha legisladora sí participó en la sesión e, inclusive, hizo uso de la tribuna para manifestarse en contra del dictamen, tal como se explica en la jurisprudencia 118/2004 de este Alto Tribunal.

Por otra parte, 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 normatividad que lo rige, máxime que ambas dispensas fueron aceptadas no solo por las dos terceras partes de los diputados presentes, sino — inclusive— en votación económica por la lógica y evidente mayoría que así expresó su anuencia, sin que fuera necesario una motivación específica de la urgencia del asunto, toda vez que no existe precepto legal que así lo exija. En consecuencia, como la dispensa de trámites no impidió el conocimiento del dictamen, en tanto se publicó en la gaceta parlamentaria y, menos aún, la discusión de su contenido por parte de las diversas fuerzas políticas al interior del órgano legislativo, tal como el propio proyecto da cuenta de ello, considero que no hubo deterioro alguno en la calidad del debate democrático entre los legisladores. Es todo, Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señora Ministra. ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? Yo no comparto las

razones del proyecto en esta parte; sin embargo, toda vez que — desde mi punto de vista— la ley es inválida por falta de consulta, y la consulta —de alguna manera— puede considerarse como parte del proceso legislativo —que es, en ocasiones, previo a este, dependiendo de cómo se manejen los Congresos—, voy a votar por la invalidez y con el sentido del proyecto, y dentro del voto particular agregaré un voto concurrente para esta parte del proyecto. ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias, señor Presidente. Yo también voy a estar de acuerdo con la invalidez que se propone por la falta de corrección en el procedimiento legislativo y, con eso —bueno—, se va a invalidar la norma en su conjunto. De cualquier manera —como lo había yo sugerido en mi voto anterior—, yo hubiera estado también por la invalidez del artículo 12 —solo del artículo 12— por falta de consulta referida a las personas con discapacidad y a las comunidades indígenas; pero, como esto ya va a involucrar la totalidad de las disposiciones, votaré a favor de esto y dejaré ya sin comentario al respecto. Gracias, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro. Ministra Ríos Farjat.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** Gracias, Ministro Presidente. Yo tengo la misma perspectiva de usted y del Ministro Aguilar en este punto. Creo que con esta situación salvaríamos el problema — también— del precepto que se refiere a la consulta que no se realizó. Sería cuanto, Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señora Ministra. ¿Alguien más quiere opinar? Tomemos votación, secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Con el proyecto.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** En contra.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** En este caso concreto, yo estoy de acuerdo con el proyecto y formularé un voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** A favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor del proyecto, pero solo comparto una de las causas de nulidad que se señalan.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Yo estoy con el proyecto. Haré un voto concurrente por consideraciones adicionales. Yo considero que existen otros vicios que darían lugar a la invalidez del proceso legislativo y también en cuanto a —como condición previa— la exigencia de la realización de la consulta, pero estoy con el sentido del proyecto.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** A favor del sentido del proyecto de manera concurrente.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Con el proyecto, en términos de como lo dice el Ministro Jorge Mario Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** De acuerdo con el proyecto, por la invalidez.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Con el sentido del proyecto por falta de consulta para las personas

con discapacidad y pueblos y comunidades indígenas, y agrego a mi voto particular un voto concurrente.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de diez votos a favor del sentido del proyecto. El señor Ministro Franco González Salas anuncia voto concurrente; el señor Ministro Pardo Rebolledo, la invalidez la sostiene solo por una de las razones que fue precisada en su momento; la señora Ministra Piña Hernández anuncia voto concurrente y tendrá consideraciones adicionales; la señora Ministra Ríos Farjat, voto concurrente; el señor Ministro Laynez Potisek, en los mismos términos que el señor Ministro Pardo Rebolledo; el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, por falta de las consultas precisadas y precisa voto particular y voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: APROBADO EN ESOS TÉRMINOS EL PROYECTO.**

Pasamos al capítulo de efectos, señor Ministro ponente, por favor.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Gracias, Ministro Presidente. En el apartado VII del proyecto se propone que la declaratoria de invalidez tenga efectos generales a partir de la notificación de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz.

Cabe aclarar que, por regla general, este Pleno no otorga un plazo a los Congresos locales cuando alguna ley ha sido declarada inconstitucional, pues su competencia legislativa es potestativa; sin embargo, en la consulta se propone una excepción a esta regla

cuando la ley impugnada haya sido emitida en cumplimiento de un mandato legislativo condicionado a un plazo específico. Así, como la emisión de la ley combatida respondió a la pretensión de dar cumplimiento a un mandato legislativo, tal y como se observa en el artículo tercero transitorio de la Ley General de Comunicación Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil dieciocho, el cual otorga un plazo de noventa días a los legisladores locales para adaptar sus legislaciones, se propone que la declaratoria de invalidez debe venir acompañada del efecto de otorgarle un plazo para que, cumpliendo con los lineamientos fijados en esta sentencia, se inicie un nuevo procedimiento legislativo y se emita la ley correspondiente, a más tardar, dentro del período ordinario inmediato posterior a la notificación de la presente sentencia. Es cuanto, Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. ¿Alguien tiene algún comentario sobre el apartado de efectos? Ministra Piña.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Gracias, señor Ministro Presidente. Yo traía, en función del propio precedente que invocó el Ministro Pérez Dayán —el 148— que en estos precedentes les estábamos dando un —prácticamente— año y medio efectivos para que emitieran la ley; sin embargo, yo partía que tenía que ser un término más amplio o un plazo más amplio en función de que se tienen —a mi juicio— que realizar las consultas tanto a personas con alguna discapacidad como a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

En virtud de que aquí lo que estamos estableciendo, nada más fue por una violación al procedimiento. Yo no tendría mayor inconveniente en compartir el proyecto en los términos que lo presentó el Ministro Alfredo. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Muchas gracias, señora Ministra. Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias, señor Ministro Presidente. Yo estoy totalmente de acuerdo con el proyecto, lo único que pretendo es, con esto, definir que mi voto precisamente se da en la medida en que la invalidez está declarada y que el período que se da para legislar no supone que la legislación —que en este momento estamos examinando— continúa vigente.

Por esa razón, por cualquier cosa que pudiera dudarse de la propia definición que da para los efectos esta sentencia, me queda muy claro que esta es precisamente con efectos invalidatorios a partir de que se notifica, y no quiere decir que sobrevive hasta en tanto haya un nuevo acto legislativo que la modifique. Solo es una participación de aclaración, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? En votación económica consulto ¿se aprueba el capítulo de efectos? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**APROBADO POR UNANIMIDAD DE VOTOS.**

Señor secretario, ¿hubo alguna modificación a los puntos resolutivos?

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Solo en los resolutivos se agregó un resolutivo tercero, donde se precisa que la declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Veracruz, —y como lo dice el proyecto— en la inteligencia de que la legislación correspondiente deberá emitirse, a más tardar, dentro del período inmediato posterior a la notificación de esos resolutivos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** En votación económica consulto ¿se aprueban los resolutivos? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS Y, DE ESTA FORMA, QUEDA DEFINITIVAMENTE RESUELTO ESTE ASUNTO.**

Continúe, secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**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 DICHA ENTIDAD.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Pérez Dayán y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

**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 EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

**NOTIFÍQUESE; “...”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, secretario. Pongo a consideración de este Tribunal Pleno los primeros apartados del

proyecto: competencia, oportunidad de la demanda, legitimación, causas de improcedencia y precisión de la norma reclamada. ¿Hay alguna observación? En votación económica consulto ¿se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS ESTOS CONSIDERANDOS.**

El considerando sexto tiene, a su vez, tres subapartados. Le ruego al señor Ministro ponente que vayamos viendo uno por uno, de manera separada, y le pido que presente el primero de ellos, por favor. Su micrófono, señor Ministro, por favor.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Con todo gusto, señor Ministro Presidente. Como bien lo ha usted expresado, este capítulo se divide en tres partes; una de ellas tendiente a revisar la legalidad del proceso legislativo y, las siguientes, respecto de cada uno de los párrafos que integran la reforma al artículo constitucional cuestionado.

En la primera, en el proyecto a consulta se propone declarar infundados los conceptos de invalidez formulados por la parte actora. Ello, básicamente, pues alega que el proceso legislativo del decreto impugnado contiene vicios que trascienden fundamentalmente a la reforma de la Constitución Local, debido a que en el dictamen —a su decir— no se confirmaron bajo la palabra “consideraciones” las razones y fundamentos con la que los diputados integrantes determinaron modificar las solicitudes e iniciativas originales y que ello no fue del conocimiento de la asamblea.

Para justificar lo anterior, en el documento a consulta se hace un análisis de las disposiciones que regulan el procedimiento de reformas constitucionales en el Estado de Nuevo León y una relatoría de los antecedentes legislativos del decreto impugnado.

Posteriormente, se concluye en el sentido de que, en términos generales, se cumplió con el procedimiento de reformas a la Constitución Local previsto legalmente, y que las violaciones formales denunciadas por el Ejecutivo del Estado no trascienden de manera fundamental a la reforma impugnada. Esto, debido a que, en la especie, se respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad.

El procedimiento deliberativo culminó con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas en el artículo 150 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y se cumplió con el requisito de que la deliberación parlamentaria y la votación realizada fueran públicas. Esto es lo que contiene este primer apartado, relativo a la impugnación del proceso legislativo, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. ¿Alguien quiere hacer uso de la palabra? En votación económica consulto ¿se aprueba el proyecto? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**APROBADO POR UNANIMIDAD DE VOTOS.**

Pasamos a la segunda parte de este estudio, señor Ministro ponente, por favor.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Desde luego que así lo hago, señor Ministro Presidente. En la segunda parte del considerando sexto se propone declarar también infundados los conceptos de invalidez formulados por la parte accionante, en los que, básicamente, sostiene una invasión a su esfera competencial, debido a que la legislatura del Estado, en la disposición impugnada, regula un aspecto vinculado con la administración pública, cuyo tratamiento no es del orden constitucional o legal, sino reglamentario a cargo del gobernador.

Se arriba a dicha conclusión, pues se estima que, con la incorporación de la porción normativa impugnada, no se actualiza intromisión alguna por parte del Poder Legislativo local a la esfera de competencia exclusiva del Ejecutivo.

Antes bien, se dice que, dada la importancia de las funciones que desempeñan el titular del órgano interno de control estatal, el secretario de finanzas y el tesorero general del Estado dentro de la administración pública local, el Congreso de la entidad, en ejercicio de su libertad configurativa, simplemente se dio a la tarea de regular, desde la Constitución Local, lo relacionado con las ausencias temporales sin causa justificada de dichos funcionarios bajo el mismo esquema de colaboración interinstitucional con el que son nombrados y en el que participan ambos poderes.

Se menciona que lo anterior cobra relevancia, considerando que, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica de la

Administración Pública para el Estado de Nuevo León, los titulares de dichos órganos son los responsables de recaudar y manejar los recursos públicos, así como de —principalmente— inspeccionar el correcto ejercicio del gasto público estatal, respectivamente, en tanto que, por disposición constitucional local, al Congreso del Estado es a quien corresponde dar destino a los recursos públicos que, además, aprueba los nombramientos respectivos.

Así las cosas, ante la necesidad de radicar las ausencias temporales sin causa justificada de los funcionarios que ejercen tales cargos, el Congreso de la entidad, en ejercicio —repito— de la libertad configurativa, se dio a la tarea de regular dicho aspecto bajo un esquema de colaboración interinstitucional en el que no participa simplemente el Poder Legislativo, sino también el propio Ejecutivo.

De ahí, se estima que el artículo 85, en su párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León no transgrede los principios de legalidad y de división de poderes contenidos en los artículos 16, 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es todo, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Ministra Yasmín Esquivel.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Gracias, Ministro Presidente. Yo comparto el reconocimiento de validez del párrafo segundo de la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución de Nuevo León; sin embargo, no comparto el reconocimiento de

validez del párrafo tercero de la fracción XXIV de este artículo 85 de la Constitución, pues me parece que, para declarar la inexistencia de actos jurídicos de la administración pública, se requiere de una declaración judicial o administrativa que demuestre su invalidez, por lo que no puede determinarse, en forma general, su nulidad o inexistencia 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, que exige ser destruida para que deje de surtir consecuencias jurídicas. Es todo, Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señora Ministra. Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias, señor Presidente. Yo también, respetuosamente, no comparto la propuesta de validez del proyecto, exclusivamente por lo que se refiere al párrafo tercero de la fracción XXIV del artículo 85 de la legislación reclamada.

Yo comparto las consideraciones del proyecto por lo que se refiere al párrafo segundo. Me parece que el hecho de que deban suplirse las ausencias mayores a quince días y que esto deba ser a través de una propuesta del titular del Poder Ejecutivo al Congreso del Estado no resulta violatorio del principio de separación de poderes, sino que se establece un mecanismo de colaboración entre poderes, como —incluso— en varios casos lo establece también nuestra Constitución General; sin embargo, —desde luego— aquí partimos de la base de que se trata de funcionarios que ya fueron nombrados conforme al procedimiento que establece esta fracción

XXIV, pero que, por alguna razón, se ausentan injustificadamente del despacho de los asuntos y, en consecuencia, hay la necesidad de hacer un nuevo nombramiento para cubrir esos espacios.

Y este nuevo nombramiento —desde luego— este precepto señala que el titular del Poder Ejecutivo debe hacer la propuesta al Congreso del Estado dentro de un término de noventa días naturales, lo cual me parece también que es correcto; sin embargo, debemos de partir de la base de que, ante la propia ausencia del funcionario que ya había sido nombrado y que estaba desempeñando sus funciones, y que por alguna razón injustificada se ausenta, esa función tiene que estar cubierta por parte del Estado. No puede suspenderse, no puede paralizarse, y supongo —yo—, en términos de las leyes orgánicas respectivas, pues deberá haber algún funcionario inferior que pueda hacerse cargo de esas labores.

Ahora bien, lo que a mí me parece que ya no resulta constitucional es la sanción que establece la fracción III para el hecho de que no se cumplan con las disposiciones antes mencionadas, es decir, partamos de la base de que hay una ausencia por parte de un titular de los que señala este precepto —que es secretario de finanzas, tesorero general del estado y titular del órgano interno de control estatal—, que son, obviamente, puestos esenciales y fundamentales para el funcionamiento en el ámbito de finanzas y control del Estado.

Supongamos que se da la ausencia. Ahí son quince días lo que hay que esperar para poder proceder a hacer una nueva propuesta. Entonces, pasan quince días y luego se le da al Ejecutivo del Estado

noventa días para hacer la propuesta respectiva, y después — pues— el tiempo que deba tomarse el Congreso estatal también para hacer esa designación, es decir, podemos estar hablando de muchos meses de esa ausencia y también de muchos meses en los que algún funcionario esté supliendo al ausente y esté desempeñando esas funciones porque son indispensables para la gestión de la administración estatal.

Entonces, esta última fracción, la tercera señala: “En caso de no cumplirse las disposiciones antes mencionadas, los actos emanados de quien realiza las funciones, cualquiera que sea su denominación”; aquí entiendo que abarca, incluso, a los que estén legitimados por las disposiciones orgánicas respectivas para suplir a los ausentes. Y entonces se dice que, si no se cumplen las disposiciones, la consecuencia es que “serán inexistentes” los actos emanados de quien realiza esas funciones.

A mí esto me parece que la consecuencia, la sanción que se impone al hecho de que no se cumplan con las disposiciones antes mencionadas sí resulta, en principio y de manera evidente, en una afectación a la seguridad jurídica porque imaginen ustedes que después de varios meses se declare la inexistencia de la totalidad de los actos de la persona que estuvo cubriendo al funcionario ausente, y aquí —desde luego— estamos en presencia de una controversia constitucional, pero no podemos perder de vista la afectación que esto puede generar a la sociedad en general y a las personas involucradas con este tipo de funciones del Estado.

Así es que a mí me parece que esta sanción también resulta afectatoria al principio de división de poderes porque, con una

sanción de esta naturaleza, se afectan de manera esencial y fundamental las funciones de otro poder del Estado, es decir, el Poder Legislativo está señalando que deben declararse inexistentes todos los actos que se realizó por una persona que pertenece a la administración del Poder Ejecutivo estatal y, de esa manera, a mí me parece que sí hay una afectación al principio de división de Poderes y hay una afectación evidente a las atribuciones que tiene el Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León.

Yo, por estas razones, mi postura sería declarar la invalidez solo del tercer párrafo de esta fracción XXIV del artículo 85 porque —insisto— sí —desde mi punto de vista— resulta violatorio al principio de división de poderes. Me parece que la sanción —desde luego— es también desproporcional y que, en todo caso, sí debe existir una sanción ante la falta de cumplimiento de las disposiciones que se señalan ahí, pero no sobre la base de declarar inexistente la totalidad de los actos que desarrolla un funcionario, que está desempeñando esas actividades para el buen desarrollo de las funciones del Estado respectivo. Tal vez, la sanción pudiera ir del lado administrativo —alguna responsabilidad de orden administrativa— o, incluso, hasta penal, si fuera el caso, pero no —insisto— la inexistencia de esos actos por la afectación a la seguridad jurídica, al principio de división de poderes y a la afectación a las atribuciones del Poder Ejecutivo —en este caso— del Estado.

Yo, por estas razones, no compartiría la propuesta del proyecto y mi postura sería por declarar la invalidez de este tercer párrafo, exclusivamente. Gracias, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. De hecho, entiendo que el Ministro ponente no había todavía presentado este tema, pero ya nos hemos seguido en la discusión. Entonces, podemos, para no romper la secuencia, ya discutir también este tema, si no tiene inconveniente el señor Ministro ponente. Ministro Laynez y después la Ministra Piña.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Gracias, Ministro Presidente. Yo voy a ser muy breve porque estoy totalmente de acuerdo con los argumentos tal como han sido planteados por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Yo estoy de acuerdo por el resto, con todo el proyecto y con sus consideraciones. Es únicamente en este tercer párrafo, por las razones que él señaló, que debería declararse la inconstitucionalidad. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro. Ministra Piña.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Gracias, señor Ministro Presidente. En principio, me parecen muy interesantes la argumentación del Ministro Pardo. Me genera ciertas dudas y sí me gustaría oír al ponente para definir mi voto porque el artículo 85 lo que dice es que corresponde al Ejecutivo someter a aprobación del Congreso la propuesta sobre los cargos de secretario de finanzas, tesorero general y titular del órgano interno de control, es decir, se establece la obligación de someter a aprobación del Congreso una propuesta.

El párrafo segundo dice: en caso de ausencia mayores a quince días sin causa justificada, se deberá de realizar la propuesta por parte del Titular del Poder Ejecutivo dentro del término de noventa días. El párrafo tercero: si el Ejecutivo no cumple con esto, entonces, serán inexistentes las actuaciones.

En principio, no creo que se deba computar dentro de ese término el nombramiento, el tiempo que se tarde el Congreso porque nada más establece una obligación para el Ejecutivo. Si la propia ley nos dice que estos cargos en específico deben tener una aprobación porque no es un nombramiento unilateral por parte del Ejecutivo, sino en función de que —y como lo dice el proyecto, en atención a las funciones de este tipo de funcionarios— tienen que ser nombramientos aprobados por el Congreso. Este... le da un tiempo prudente sin causa justificada y está en función de su libertad configurativa del Congreso.

¿Hasta dónde —y aquí parte mi duda—, hasta dónde esta actuación le corresponde al Ejecutivo? Y, lógicamente, se establece la sanción en función de que pueden faltar mas de quince días y no someter a aprobación del Congreso esos nombramientos, sino dejar a una persona que funcione en ausencia de los nombramientos que ya fueron aprobados por el Congreso y que así se requiere ese nombramiento y, entonces, implicaría una burla a la propia norma.

Sí entiendo lo de la inexistencia del acto, pero... y, en principio, me parecen muy interesantes las precisiones del Ministro Pardo, en cuanto que podría ser una sanción desproporcionada, pero ¿hasta dónde esto va implicar una invasión de competencias si la propia

ley establece, como obligación del Poder Ejecutivo, que los nombramientos que realice tienen que estar aprobados? Entonces, sí me gustaría oír al Ministro ponente al respecto para definir mi voto. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señora Ministra. ¿Alguien más quiere hacer uso de palabra? Ministro Pardo.

**MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Sí, Perdón. Solamente una aclaración. Yo, mi propuesta de invalidez solamente es en relación con la... exclusivamente con la sanción que se establece a la inobservancia de los requisitos que señala el propio precepto. Yo lo señalé: comparto todo el desarrollo del proyecto por lo que se refiere a la constitucionalidad del sistema establecido en este precepto. Desde luego, el que el Ejecutivo no tenga la posibilidad de hacer el nombramiento, por sí ante sí, sino que sea necesario que lo apruebe el Congreso del Estado me parece ajustado a la Constitución. Solamente aclaro que —para mí— lo que resulta inconstitucional es la sanción que se prevé al hecho de no cumplir con esas disposiciones. Y también lo reitero: tampoco soy de la idea de que deba quedar sin ninguna sanción el desconocimiento de estos requisitos, pero no la de inexistencia de todos los actos por las razones que señalé. Perdón por la nueva intervención, era solo para aclarar. Gracias, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro Pardo. Yo estoy absolutamente de acuerdo con todas las consideraciones que ha vertido el Ministro Pardo en sus dos intervenciones. Realmente, creo que la sanción no solo es expresiva, sino me parece fuera de toda razonabilidad democrática cuando, además,

se generarían gravísimos daños a la ciudadanía y, como —desde mi punto de vista— siempre he sostenido que en controversias también se pueden afectar derechos humanos, adicionalmente a los argumentos que ha dado el Ministro Pardo, yo aquí veo una violación clarísima al derecho fundamental de seguridad jurídica de todas las personas. Y creo que, para analizar la constitucionalidad o no de una norma, no es el caso imaginar supuestos de fraudes a la ley. Lo que se ha planteado aquí es un fraude a la ley. Si se da, ya se verá en ese momento qué procede; pero considerar válida una sanción de este tipo porque —a la mejor— hay después un gobernador que no respeta y no lo manda al congreso, etcétera, me parece que ya es llevar la imaginación a terrenos que no son los adecuados para un análisis normativo sobre la constitucionalidad de una norma.

Yo coincido en que el procedimiento es adecuado. Se puede hacer este tipo de nombramientos, pero lo que no puede —desde mi punto de vista— constitucionalmente es generarse una consecuencia de esta magnitud, que generaría al estado a las personas, a la división de poderes, a la seguridad jurídica gravísimos daños. Por ello, yo votaré en los términos del Ministro Pardo. Ministro Laynez.

**MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Gracias, Ministro Presidente. Muy brevemente. Perdón por intervenir de nuevo. Me aventuraría a intentar responder también la pregunta, que bien se la hace al Ministro ponente por la Ministra Piña porque se me hace muy interesante.

El problema que subyace es que el segundo párrafo —donde todos estamos de acuerdo, entiendo, por lo que he oído—, en que entra

la libertad configurativa, puede tener mucha vaguedad, pero ya dijimos que eso no lleva a que el legislador explique cada uno de los conceptos. Y entra en la libertad configurativa de, en este caso, el Constituyente de decir: bueno, voy a señalar una reglas para cuando haya ausencias —en este caso— mayores a quince días; sin embargo, es cierto que el precepto no aclara: ¿causa justificada a juicio de quién? ¿Dónde están esas causas justificadas? Insisto, deja —como lo dijo el promovente— una serie de interrogantes; sin embargo —insisto—, esto no lleva *per se* —lo hemos dicho cuando hemos analizado el principio de legalidad u otros temas— el que no está obligado a desarrollar todo y lo puede hacer.

El proyecto nos lo dice muy claramente: lo podrá hacer en leyes reglamentarias o en el propio reglamento; no obstante —precisamente—, ante esta —también— serie de cuestiones, que no regula la Constitución —insisto, que no está mal—, es cierto que, en el momento en que pone una sanción de este tipo, ya tenemos invasión... —perdón— violación al principio de división de poderes conforme a la propia jurisprudencia y tesis del Máximo Tribunal porque ya está impidiendo de manera antijurídica el ejercicio eficiente de una función. ¿Por qué? Porque estos funcionarios, sin saber que es causa justificada, van a tener potencialmente, van a poder estar observando actos potencialmente inexistentes. Sí, lo que está provocando que, insisto, la ineficacia o no está garantizando el ejercicio correcto de la función ejecutiva y, después, de manera indirecta —como lo señaló el Ministro Presidente— es evidente que el justiciable, los ciudadanos, —perdón— que no tienen absolutamente ninguna intervención en este procedimiento de colaboración, van a ser los afectados o pudieran ser los afectados por una situación de esta magnitud.

Insisto, es cierto que corresponderá al gobernador en este momento —pues— interpretar qué es causa justificada o no porque, si él considera que está faltando correctamente y con una causa justificada, ni siquiera tiene que mandar el nombramiento, pero si lo manda y el Congreso no lo considera o no lo aprueba o, en fin, hay una aplicación —digamos— litigiosa en este párrafo porque la consecuencia va a ser esta invalidación o inexistencia de todos los actos del Ejecutivo.

Yo, en cuanto a la existencia o no de una sanción, yo también estoy de acuerdo con el Ministro Presidente. Hay muchos mecanismos de colaboración de poderes que no traen aparejada *per se* una sanción y que se dejan a la sanción social o la sanción política. ¿Cuántos nombramientos no permanecen en los órganos legislativos por meses sin que se desahoguen, o bien, cuántos otros puestos —también— el Ejecutivo no envía con la temporalidad debida hacia el Congreso? Gracias, Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias a usted, señor Ministro. Ministra Piña y después el Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Gracias, señor Ministro Presidente, brevemente. Sí, en este sentido, si estamos hablando de una norma imperfecta por incumplimiento de una obligación sin una consecuencia directa, eso no creo que implique una abstracción en función de un fraude a la ley. Pero era duda y el Ministro Laynez ya me la contestó. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias a usted. Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias, señor Presidente, muy brevemente también. Yo estoy de acuerdo con las razones que se han expresado en relación con la sanción que se propone.

Yo creo que es una sanción que afecta mucho más allá de la función propiamente administrativa y afecta —como lo ha dicho el Ministro Laynez—, inclusive, a las personas que tienen que recibir las decisiones que se toman en la administración. Pero, además, creo yo que, incluso, —debe ser, seguramente; no lo he verificado así, pero es obvio— que deben existir normas en las que el funcionario que suple lo hace con una calidad legal que le permite emitir actos de autoridad en suplencia de la persona ausente, del funcionario ausente. De tal manera que ahora resulta que, a pesar de que se actuó conforme a la norma y que se hizo la suplencia, que se ejerció ese cargo y se emitieron actos conforme a la legislación aplicable, ahora se anulan todos, perjudicando a los particulares que hubiesen sido receptores de esas decisiones.

Yo creo que, desde luego, a mayor razón de lo que ya se ha expresado —y con lo que yo concuerdo—, la sanción que se propone creo que debe ser invalidada. Gracias, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro. ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? Ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias, señor Ministro Presidente. Evidentemente, se ha traído al conocimiento de este Alto Tribunal importantes reflexiones sobre el texto constitucional aquí cuestionado, para lo cual debo hacer una serie de precisiones iniciales y reforzar el punto de vista que contiene el proyecto, más aún cuando esto fue solicitado así por la señora Ministra Piña Hernández.

Antes que nada, debo decir que no hay un planteamiento de invalidez específico por seguridad jurídica que hubiere de atenderse en el proyecto, mas esto no quita que el Alto Tribunal, en revisión de la constitucionalidad de los actos, lo pueda llegar a hacer.

Una segunda relacionada con uno de los argumentos particulares de esta controversia es la libertad configurativa. Precisamente, a ella se apeló para entender que, en estas circunstancias, no habiendo una disposición en la Constitución Federal que permita contrastar por un mandamiento del Pacto Federal la obligación a someterse a ella de los Estados, entonces opera de manera amplia todo mecanismo que los Congresos quieran hacer respecto del nombramiento de determinados servidores públicos y de las vías para asegurarse que este mandamiento se cumpla. Muy en lo particular, cuando —como bien lo dijo la señora Ministra Piña Hernández— es el propio artículo 85, en su fracción XXIV, la que establece que estos nombramientos de servidores públicos relacionados con las finanzas del Estado corren a cargo del Congreso por su aprobación a propuesta del Ejecutivo, más aún, como se explicitó en la propia justificación de la reforma constitucional, atañen básicamente a funciones propias del

legislador, como lo son el ejercicio presupuestal y la vigilancia de la aplicación de los recursos que se reciban a partir de la gravación.

Por tanto, estas funciones tan importantes, atribuidas a los órganos legislativos, como es vigilar la aplicación del presupuesto y la fijación misma del presupuesto y su ejercicio, es una cuestión que atañe de manera inmediata y original al Poder Legislativo. De ahí que estos nombramientos encuentran su justificación en su aprobación por el órgano que tiene la representación local y, a partir de él, la vigilancia de la aplicación de los fondos públicos.

Aquí también se tocó —y se tocó con toda precisión— la función del derecho. Una norma imperfecta es una norma que no tiene sanción. No por ello deja de ser integrante del orden jurídico; mas sin embargo, la característica principal del derecho es asumir la consecuencia ante la inobservancia, y es precisamente lo que —alcanzo a entender— quiso hacer el Constituyente al agregar dos párrafos al artículo 85. La estructura básica de este artículo no solo es la inicial de someter a la aprobación del Congreso los nombramientos del secretario de finanzas y tesorero general, así como el titular del órgano interno de control estatal, que —como he dicho— son funciones originales y básicas del funcionamiento del órgano legislativo.

En caso de que esto así sea, para cuando se diera una ausencia mayor sin causa justificada a los quince días, el Ejecutivo tendría la obligación de presentar, dentro de los noventa siguientes, un nuevo nombramiento con el ánimo de que sea nuevamente el legislador quien haga uso de la aprobación correspondiente, en razón de las funciones que tienen atribuidos estos servidores públicos, que —

insisto— están de manera muy íntima vinculadas a las que tiene por atribución constitucional federal todo Congreso del Estado.

En caso de no cumplirse, tendría que haber una condición. Si esta condición ya resulta inopinada, excesiva, desproporcionada, pues habría que revisarla desde un punto diferente al que se hizo un planteamiento —aquí— de invalidez, para lo cual —pues, desde luego— estoy abierto a que así se haga. Si la causa justificada podría ser motivo de una reflexión para entender que no hay claridad —aun cuando el propio Ministro Laynez Potisek la ha superado en su propia exposición—, pues es raro que una legislación, muy en particular las legislaciones civiles, que utilizan la causa justificada como una cláusula de operatividad —en muchas exclusiones no la definen—. La causa justificada tiene que ser valorada en cada caso concreto. Evidentemente, habrá causas justificadas patentes, evidentes, que hagan que no se puedan hacer un nombramiento —a lo mejor un tema de salubridad general, no lo sé—, pero estas son precisamente las que tendrían que expresarse como motivación para no presentar un nombramiento, no obstante una ausencia de más de quince días.

Me parece aquí que el extremo simplemente es entender que, si llevados quince días no hay un titular de aquellos que hubieran sido aprobados por el Congreso, operaría la condición de someter un nuevo nombramiento por la íntima vinculación que tienen estas funciones con las atribuciones del Congreso.

Ahora, llegando ya al punto concreto —aquí tratado— sobre si la consecuencia es excesiva y si se declaran inexistentes los actos emanados de quienes realicen estas funciones, primero debo decir

que, en el ámbito de la existencia, nulidad o anulabilidad de los actos administrativos, como lo podría hacer cualquiera de los que se refieran de las funciones que después de noventa días pudieran ejercer estos funcionarios, —que no son los aprobados por el Congreso— sino aquellos que sin causa justificada están ejerciendo el cargo, pues no escapa a las leyes del procedimiento administrativo establecer, por ser ámbito de su competencia no regulado en la Constitución Federal, cuáles son los requisitos del acto administrativo, y la ley de procedimiento administrativo de cada Estado puede determinar cuáles son los actos inexistentes y así lo puede hacer. Y el contencioso administrativo, en las funciones que le corresponden, habrá de revisar, en cada caso concreto, si está frente a una inexistencia, en caso de que esta derive de una disposición expresa de la ley procedimiento administrativo, si está en el caso de una nulidad o una anulabilidad, si esta se convalidó con el paso del tiempo o nunca surtió sus efectos.

No es extraño que la legislación, más aun tratándose de la Constitución de un Estado, pueda hablar sobre la inexistencia de actos por falta de cumplimiento de las disposiciones legales. Esto sucede todos los días y los órganos de control administrativo lo hacen con toda precisión. Los contenciosos administrativos todos los días revisan la conformidad jurídica de los actos sobre la base de las normas que las propias legislaciones del procedimiento administrativo establecen, y pueden declarar, cuando así lo dice la norma, la inexistencia de los actos administrativos sin ninguna dificultad ni tampoco alarma de ninguna naturaleza.

Yo sí creo que, en el caso concreto, mas allá de estar abierto a lo que se determine en el capítulo de seguridad jurídica, sí creo que el

Congreso tiene la libertad configurativa para entender cómo prevenir cualquier circunstancia que se llegara a presentar cuando, sabiendo que muchas de las funciones o las más importantes funciones que tienen atribuidas el propio Congreso y que dependen del correcto ejercicio de los funcionarios de la administración puedan hacerse si estas corren a cargo de titulares, que no son los aprobados por ellos, y que las consecuencias —pues— corrieron a cargo de su propia libertad configurativa, por tal razón, yo no advierto que, así entendidas, pudieran ser motivo de una nulidad o una invalidez.

Si esto se lleva al territorio —como aquí se dijo— de la falta de proporcionalidad o las consecuencias nocivas que pudiera traer a una ciudadanía la inexistencia de los actos, no obstante estar debidamente anticipadas las consecuencias que esto pudiera traer, pues —entonces— entraríamos a una discusión diferente, que con todo gusto asumiría y, si así se ordenara, incluso, podría hasta participar de su decisión.

Por de pronto, creo que las funciones del Congreso son las que se reflejan mucho en las actividades de estos cargos —secretario de finanzas, tesorero general del estado y titular del órgano interno de control estatal— porque son las que se desprenden de la Constitución Federal a cargo de los legislativos.

Segunda. Para garantizar su correcto funcionamiento dentro del ámbito administrativo, se consideró someter a la aprobación del Congreso esos nombramientos.

Si pasados quince días sin causa justificada no la hay... no hay el titular nombrado, me parece correcto que se obligue a que dentro de los noventa días se dé el nombramiento respectivo o la propuesta respectiva para ser recibida.

Y la consecuencia, pues, fue la que consideró correcta el propio legislador Constituyente de Nuevo León. Si esta produce un daño de mayor entidad —como aquí se ha dicho—, pues se puede analizar por cualquier otro lado, pero no por la relativa a las atribuciones que cada uno de los órganos tiene.

Y lo que hace a la causa justificada. Me atengo a que las definiciones que la ley hace respecto de la causa justificada, generalmente, quedan atribuidas única y exclusivamente a lo que se pondere en cada caso, por los órganos a quienes compete.

Así, pues, la inexistencia establecida en la Constitución del propio Estado obedece simplemente a la potestad legislativa con la que cuenta todo Congreso de establecer qué actos se pueden volver inexistentes, y esto contribuye a la certeza en la formación del acto administrativo.

Quedo abierto a lo que este Alto Tribunal decida sobre la regularidad jurídica de este tercer párrafo, que no fue comprendido en la primera exposición, pero que, dada la discusión, ya se encuentra también incluido. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro Pérez Dayán. ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra antes de

someter a votación el proyecto en este punto? Tome votación, secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Estoy a favor del proyecto, salvo por lo que se refiere al tercer párrafo de la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución Local, la cual considero inválida y las razones las daré en un voto particular.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Con el proyecto.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Con el proyecto, con excepción del párrafo tercero de la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución Local por las razones ya expresadas.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Con el proyecto, con la excepción del párrafo tercero de la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución por razones similares y adicionales, que formularé en un voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** En los mismos términos y formularé también un voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Mi voto es por la invalidez del tercer párrafo de la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución de Nuevo León.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Con el proyecto, con razones adicionales.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** Yo voto a favor del proyecto, excepto por el tercer párrafo de la fracción XXIV del artículo 85 por razones que voy a expresar en un voto particular.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Con el proyecto, excepto por la validez o la constitucionalidad del tercer párrafo.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA:**  
En los términos del voto del Ministro Pardo.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de once votos a favor de la propuesta de reconocimiento de validez del párrafo segundo de la fracción impugnada; y mayoría de ocho votos por la invalidez del párrafo tercero de dicha fracción.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ENTONCES, QUEDA DECRETADA LA INVALIDEZ DE ESTE PÁRRAFO.**

Le ruego al señor Ministro ponente, si no tiene inconveniente, que se pueda incluir en el engrose. Y le consulto si, dado el resultado de la votación, cree necesario exponer la última parte o ya, toda vez que se dio la discusión integral, ya no lo considera necesario. Como usted lo decida, señor Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias, Ministro Presidente. Me parece que ya fue discutido integralmente —como muy bien lo apunta usted—. Lo único que, entonces, requeriría es abrir un capítulo de efectos, si es que estos se darían inmediatamente después de comunicados los puntos resolutiveos al Congreso del Estado por la invalidez decretada en esta discusión.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias, señor Presidente. Me parece que el punto relativo a la argumentación de taxatividad también afecta al segundo párrafo de esta fracción XXIV. Creo que no saldría sobrando la consideración que ya traía el proyecto en relación con este punto porque —entiendo que— la invalidez con la votación calificada que acabamos de emitir solo es en relación con el párrafo tercero. Lo dejo a la consideración del Pleno. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sí. La idea sería —gracias, señor Ministro—, salvo que alguien tenga alguna consideración que llegue a invalidar alguna otra fracción, es que esta tercera parte del proyecto se deja. No es que se quite, simplemente ya no hay una exposición porque se entiende que ya lo vimos integralmente, pero desde luego que yo entendería que esta parte se quedaría, salvo por un párrafo que se le había señalado al señor Ministro ponente —de alguna errata que él ya había aceptado previo a la sesión—. ¿Están ustedes de acuerdo en esto? Y, de tal forma, podría estar ya incluido en el engrose este capítulo, obviamente, y el apartado de efectos, que no se incluye por las razones que ya expresó el Ministro Pérez Dayán. Consulto en votación económica ¿están de acuerdo en los efectos que planteó el Ministro Pérez Dayán? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**APROBADO EN ESOS TÉRMINOS.**

¿Y cómo se modificarían los resolutivos, secretario?

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente.

**PRIMERO.** —se precisa que— **ES PARCIALMENTE FUNDADA LA CONTROVERSI.**

**SEGUNDO. SE RECONOCE LA VALIDEZ SOLO DEL PÁRRAFO SEGUNDO DE LA FRACCIÓN XXIV DEL ARTÍCULO 85 IMPUGNADO.**

Se agrega un resolutivo:

**TERCERO. EN EL QUE SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 85, FRACCIÓN XXIV, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN, —donde se precisa que— ESTA INVALIDEZ SURTIRÁ SUS EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS DE LA SENTENCIA AL CONGRESO DE ESE ESTADO.**

**CUARTO.** —Se precisa que— **LA SENTENCIA SE PUBLICARÁ, INCLUSO, EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN Y EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN.**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, secretario. ¿Están ustedes de acuerdo con esta propuesta de resolutivos ajustados? En votación económica consulto ¿se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**APROBADOS LOS RESOLUTIVOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS Y, DE ESTA FORMA, QUEDA DEFINITIVAMENTE RESUELTO ESTE ASUNTO.**

Señoras y señores Ministros, voy a proceder a levantar la sesión, los convoco y las convoco a nuestra próxima sesión pública ordinaria, que tendrá verificativo el jueves a la hora de costumbre. Se levanta la sesión.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:35 HORAS)**