

## ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 5 DE SEPTIEMBRE DE 2016

### SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
58/2016	<p>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL, AMBAS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ)</p>	3 A 58
56/2016	<p>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y DE LAS LEYES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y RENDICIÓN DE CUENTAS, ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL Y ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL, TODAS DEL ESTADO DE VERACRUZ.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK)</p>	20 A 58

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 5  
DE SEPTIEMBRE DE 2016**

**ASISTENCIA:**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**LUIS MARÍA AGUILAR MORALES**

**SEÑORES MINISTROS:**

**JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ  
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS  
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS  
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA  
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO  
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ  
EDUARDO MEDINA MORA I.  
JAVIER LAYNEZ POTISEK  
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

**AUSENTE: SEÑOR MINISTRO:  
ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA**

**(POR GOZAR DE VACACIONES, DADO  
QUE INTEGRÓ LA COMISIÓN DE RECESO  
CORRESPONDIENTE AL PRIMER  
PERÍODO DE SESIONES DE DOS MIL  
DIECISÉIS)**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:40 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre la sesión. Señor secretario, denos cuenta.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública ordinaria número 88, celebrada el jueves primero de septiembre del año en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Está a su consideración, señoras y señores Ministros, el acta con que nos dan cuenta. ¿Alguna observación? Si no hay observaciones, ¿en votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**QUEDA APROBADA.**

Quiero informar a sus señorías que el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena no asistirá hoy, previo aviso, por los días que le corresponden en consideración a su permanencia en la Comisión de Receso.

Continúe señor secretario.

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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2016, PROMOVIDA POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL, AMBAS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Cossío Díaz y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

**PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.**

**SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL DECRETO 1364/2016 II P.O. PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA DE ONCE DE JUNIO DE DOS MIL DIECISÉIS.**

**TERCERO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, ASÍ COMO EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

**NOTIFÍQUESE; “...”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor secretario. Antes de darle la palabra al señor Ministro ponente, pongo a su consideración los primeros cuatro apartados de esta propuesta, que son, sucesivamente, el trámite, la competencia, la oportunidad y la legitimación. ¿Están ustedes de acuerdos? ¿Alguna

observación señoras y señores Ministro? Si no hay observaciones, ¿en votación económica se aprueban los cuatro primeros apartados? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

### **APROBADOS.**

El V se refiere a las causas de improcedencia. El proyecto narra que no hay ninguna causa de improcedencia que se haya hecho valer, no hay consideraciones al respecto. ¿También en votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

### **QUEDA APROBADO.**

Señor Ministro Cossío, por favor.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Ministro Presidente. Estoy en el apartado VI del proyecto, página 15, voy a leer una breve nota donde se presentan los elementos esenciales de este proyecto.

La accionante –o sea, la Procuraduría General de la República– impugna el Decreto 1364/2016 II P.O. emitido por la Legislatura del Estado de Chihuahua, esencialmente, porque considera que las autoridades emisora y promulgadora no contaban con la competencia para expedir la normatividad local y configurar sus sistemas locales anticorrupción, sino hasta que se emitieran las leyes generales en la materia.

En este decreto se reformó tanto el artículo 122 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua como diversos artículos de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, mediante los cuales esencialmente se creó una Fiscalía Especializada Anticorrupción, se fijó su relación con la Fiscalía General del

Estado, se establecieron sus competencias, así como la forma de nombramiento y remoción del fiscal correspondiente.

El punto de partida para resolver la impugnación planteada es la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, en materia de combate a la corrupción. En los artículos transitorios de esta reforma se estableció una mecánica transicional para la transformación de los sistemas federal y locales en la materia, la cual parte de la base que, tanto en lo que se refiere a la coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción como la distribución de competencias entre los distintos órdenes en materia de responsabilidades administrativas, se requiere de la emisión por parte del Congreso de la Unión de las leyes generales correspondientes.

Esta mecánica transicional tiene la peculiaridad de que los artículos que constituyen la base sustantiva constitucional de las leyes generales no entran en vigor, sino hasta la misma fecha en que lo hagan éstas, es decir, entran en vigor de modo simultáneo. Lo que pretende asegurar que tanto en el ámbito federal como en los locales, los órganos pertenecientes al nuevo Sistema Nacional Anticorrupción y la distribución de competencias sobre responsabilidades administrativas y sus tribunales se ajusten y adecuen no solamente a los artículos constitucionales relativos al nuevo sistema anticorrupción y a las nuevas leyes de responsabilidades administrativas, sino también al contenido de las leyes generales.

De este modo, la mecánica transicional no presenta solamente elementos temporales de ultractividad de la legislación vigente al momento de la entrada en vigor del decreto, sino que se opta por una mecánica basada en las leyes generales que se mandatan para la configuración e implementación del sistema constitucional

en la materia. Esto no quiere decir que se despoje a las legislaturas locales de la competencia para legislar en la materia de responsabilidad de servidores públicos y anticorrupción, sino que, al hacer depender la entrada en vigor de todo el entramado normativo constitucional a la entrada en vigor de las leyes generales, el ajuste y adecuación de las normas tanto federales como locales correspondientes debe hacerse hasta en tanto este sistema constitucional, efectivamente, haya entrado en vigor, y esto sólo sucede hasta que entran en vigor las leyes generales a que se refiere el artículo segundo transitorio y, como consecuencia, los artículos constitucionales a que se refiere el artículo quinto transitorio.

En el proyecto se precisa que, para determinar la validez de las normas impugnadas, no debemos limitarnos a realizar una evaluación formal, sino atender a lo que se denomina la mecánica transicional —ya descrita—, para así lograr la construcción de un verdadero sistema.

Desde esta perspectiva material, resulta contrario a esta pretensión del Legislador Constitucional que los Estados ejerzan su competencia antes de la entrada en vigor de las leyes generales; si bien las leyes generales ya se emitieron y las legislaturas locales tienen un plazo de adecuación posterior a su entrada en vigor, es contrario a la idea misma de sistema que los diputados locales no conozcan las bases federales que les sirven de parámetro de actuación.

“Resulta claro para este tribunal —dice en el proyecto— que la reforma a la Constitución y Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua tiene una relación directa con el sistema constitucional y con su mecánica transicional. Esto es, la totalidad de las normas que se contienen en el decreto impugnado se

relacionan con la materia específica aquí analizada. Es por ello que la sola emisión de estas modificaciones al orden jurídico local va en contra de la pretensión de la reforma constitucional para crear un sistema homogéneo y coordinado en todo el país, dado que fueron emitidas sin posibilidad de conocer las bases — materiales— a las cuales debía —ajustarse o— adecuarse el sistema para lograr estos objetivos.”

Por todo lo anterior, lo que se propone es que el decreto impugnado sea declarado inconstitucional por violentar los artículos transitorios del decreto de la reforma constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince.

Esta es la presentación, señor Ministro Presidente. Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Cossío. Está a su consideración, señoras Ministras y señores Ministros, la propuesta del señor Ministro Cossío. ¿No hay observaciones señores Ministros? Señor Ministro Medina Mora.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Muchas gracias señor Ministro Presidente. Coincido con el análisis que se hace en el proyecto. Me parece que el incumplimiento de las temporalidades establecidas en los transitorios de la reforma constitucional no se traduce en un problema de índole competencial, sino en una cuestión relativa a la posibilidad que tienen las entidades federativas de regular la materia anticorrupción cuando no se han dado las bases específicas de cómo funcionará la concurrencia y la coordinación en la materia.

Cuando, en este Tribunal Pleno, se resolvieron las controversias 80/2004, 88/2010 y 38/2014, se determinó que el legislador ordinario está obligado a crear las leyes necesarias para darle plena eficacia a los contenidos de las normas constitucionales en las temporalidades que se prescriban para su implementación.

Se precisó al respecto que el legislador debió observar en un tiempo razonable, o en el que haya sido establecido para ello, un mandato concreto de legislar, impuesto por el texto constitucional.

En este sentido, el régimen transitorio de la reforma contra la corrupción estableció plazos a efecto de que la Federación y las entidades federativas lleven a cabo determinadas acciones legislativas, a efecto de garantizar la operación de la concurrencia de coordinación en la materia anticorrupción.

Para tales efectos, se ordenó al Congreso de la Unión legislar las Leyes Generales de Responsabilidades Administrativas y del Sistema Nacional Anticorrupción, en las cuales se determinan las distribuciones competenciales y bases para la coordinación entre los diversos niveles de gobierno.

Posteriormente, y en atención a los términos en los cuales se desarrolla la concurrencia en las leyes generales, las legislaturas locales deberán hacer las modificaciones legislativas correspondientes, a efecto de dotar a sus propios órganos de las competencias necesarias para poder operar dentro del sistema anticorrupción y el nuevo régimen de responsabilidades administrativas.

De esta forma, –coincidiendo con el Ministro Cossío– la mecánica transicional prevista en los –valga la redundancia– transitorios de la reforma constitucional obliga a la expedición de las leyes

generales para la configuración e implementación del sistema constitucional en la materia.

Es necesario contar –previamente– con los parámetros de las leyes generales para determinar las competencias que se reservan para el orden federal y cómo se van a coordinar en el ejercicio de las competencias que concurren. Por tanto, si –en el caso concreto– el Congreso del Estado de Chihuahua legisló sobre una parte integral del sistema anticorrupción, como es la fiscalía especializada para perseguir delitos en la materia, antes de que se hubiesen expedido las leyes generales, se entiende que la misma se hizo sin atender a los términos específicos de la concurrencia definida por el orden federal.

De esta manera, la expedición adelantada de una ley estatal que pretende la implementación de contenidos y ejecución de atribuciones, que aún no han sido definidas en las leyes generales correspondientes, produce la inoperancia del sistema anticorrupción.

Este desfase temporal de la actividad legislativa impide la aplicación eficaz de los contenidos constitucionales en esta materia por parte de los órganos estatales competentes; razón que justifica declarar la invalidez del decreto impugnado por violación al régimen transitorio para su correcta implementación. Es cuanto, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Medina Mora. Señora Ministra Luna.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Ministro Presidente. Creo que ahora se ha tocado un punto muy importante en la decisión de este asunto porque –como tenemos el siguiente

asunto del señor Ministro Laynez que está referido a una situación similar del Estado de Veracruz– tienen un tratamiento distinto en el fondo. El señor Ministro Cossío nos está presentando el proyecto, claro, en los dos el sentido es el mismo: declarando la invalidez, pero las razones que se están dando son distintas.

La que nos está dando el señor Ministro Cossío, primero, es en el sentido de desestimar el argumento de competencia que hace valer la Procuradora General de la República, diciendo que no es un argumento de competencia, porque los Congresos locales –en realidad– tienen competencia para emitir las leyes en la materia local para completar el Sistema Nacional Anticorrupción; sin embargo, lo que se dice en este proyecto es que no es un problema de competencia porque la tienen, pero que es un problema de no acatamiento a los artículos transitorios de la reforma constitucional, y que ahí –como lo explicaba ahora el señor Ministro Medina Mora– es donde se da el desfase en el no cumplimiento con los plazos que dan estos artículos. ¿Qué fue lo que pasó? La reforma constitucional se emite el veintisiete de mayo de dos mil quince, y esta reforma nos dice que entra en vigor hasta el momento en que se emitan las leyes generales correspondientes.

Y el once de junio de dos mil dieciséis, el Congreso local de Chihuahua emite la reforma, adaptando su Constitución y su legislación local, la reforma y adapta a la Constitución cuando todavía no salían las leyes generales, que esto se da hasta el dieciocho de julio de dos mil dieciséis; entonces, se presenta la acción de inconstitucionalidad por parte de la Procuradora, diciendo que hay un problema de incompetencia por parte de la legislatura porque legisla durante el tiempo en el que los transitorios les habían dicho que debía regir la ley anterior de responsabilidades y que ellos debían adaptar su legislación hasta

que saliera la legislación general que emitiera el Congreso de la Unión.

Y en el asunto del señor Ministro Laynez, también se declara la invalidez, pero no tanto porque si hay o no una violación a los artículos transitorios, sino lo que ahí se dice es que es fundado el argumento de la Procuradora en el sentido de que existe una incompetencia, pero él no trata de una incompetencia para legislar en la materia por parte del Congreso local, sino lo que él dice es: es una incompetencia temporal, es una condición suspensiva, –le llama de diferentes maneras–, pero diciendo: no es que no tengan competencia para legislar en la materia, claro que la tienen, pero en el lapso en el que no se habían emitido las leyes generales y ya había salido la reforma constitucional, los propios artículos transitorios establecieron una especie de veda para reformar por parte de las legislaturas locales, y se les dijo: hay ultractividad para la legislación anterior hasta en tanto se emita la legislación general. ¿Por qué? Porque es con base en ésta donde van a venir, primero que nada, la distribución de competencias y, además, las bases para poder determinar cuál va a ser la competencia para las legislaturas locales.

Entonces, aquí –quizás– tendría que determinarse si vamos a quedarnos exclusivamente con la determinación: no es un problema competencial, sino es una falta de cumplimiento a lo establecido en los artículos transitorios; o bien, como se señala en el otro proyecto, decir: es una falta de competencia, pero de competencia temporal durante el tiempo que se dio la reforma constitucional y no se habían emitido las leyes generales que –de alguna manera– establecían su aplicación.

Creo que esa sería la diferencia entre un proyecto y otro para poder determinar; me parece que si se maneja como

incompetencia temporal, no le veo ningún problema. Le había comentado al señor Ministro Cossío que venía de acuerdo con su proyecto, apartándome de algunas consideraciones, y era justamente en este sentido, porque no se está tratando como una incompetencia por parte de la Legislatura en el proyecto del Ministro Laynez, sino como una incompetencia temporal, exclusivamente en el lapso en que los transitorios determinaron que no podían legislar las legislaturas, hasta que estuviera en vigor la ley general. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra. Señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Efectivamente, señor Ministro Presidente. En el proyecto que estoy sometiendo a su consideración, en el párrafo 31, estoy señalando que: “Esto no quiere decir que se despoje a las legislaturas locales de la competencia para legislar en la materia de responsabilidad de servidores públicos y anticorrupción, sino que al hacer depender la entrada en vigor de todo el entramado normativo constitucional a la entrada en vigor de las leyes generales, el ajuste y adecuación,” etcétera. Lo que hizo la Legislatura del Estado de Chihuahua —en mi caso concreto— es, efectivamente, haber legislado cuando tenía —vamos a llamarlo así— una veda, —para usar una expresión coloquial que todos podemos compartir—.

Entonces, en el párrafo 34, —que por cierto me ha pedido el señor Ministro Franco que haga algunas aclaraciones de redacción, mismas que, desde luego, atenderé a lo que él me planteó— lo que estamos diciendo es que el argumento planteado directamente por la Procuradora no tiene validez ¿por qué razón? Porque se está planteando como un problema de competencia.

El proyecto del señor Ministro Laynez tiene distintos aspectos, voy a la página 39. Hay una discusión general que se parece mucho a la del proyecto que estoy sometiendo a su consideración en cuanto a mecánica transicional —lo voy a llamar así, tratando también de abreviar—.

Sin embargo, en el párrafo 30, creo que es donde surge el único problema que veo de competencia, porque dice aquí: “De acuerdo con lo anterior, —es decir toda la condición de mecánica transicional— este Tribunal Pleno estima que el argumento de invalidez formulado por la Procuradora General de la República relativo a la falta de competencia, [...] resulta fundado”. Y después, sin embargo, en el párrafo 35 del proyecto del señor Ministro Laynez, me parece que vuelve a regresar a la idea de la mecánica transicional. Entonces, hay esta doble forma que aprecia muy bien la señora Ministra Luna para decirnos cuáles son estas dos condiciones.

¿Por qué razón lo presenté con mecánica transicional y no con falta de competencia? Porque creo que, en ningún momento, se le quitó la competencia a la Legislatura del Estado para legislar en la materia de responsabilidades de servidores públicos, creo que lo único que se le dijo es: no puedes legislar durante un determinado tiempo ¿por qué? Porque lo que se está buscando con las reformas constitucionales —tan importantes que se llevaron a cabo— es contar con un sistema nacional y no puedo saber cómo debo construir mi sistema local, si no tengo un sistema nacional, porque es un sistema de adecuación material, no es un sistema de adecuación temporal, si fuera temporal, pues sería otra la discusión; imaginaba esto como cualquier tipo de sistema, pensemos en sistemas eléctricos, hidráulicos, computacionales; si un sistema se tiene que adecuar a otro, primero, tiene que existir el sistema que sirve de parámetro de adecuación, porque eso no

es un sistema, puede tener distintos ámbitos de conexión, pero si lo que se está buscando es que haya una materialidad completa, se tiene que generar así. Me parece que con esa metáfora se comprende la razón del proyecto.

Entonces, creo que, efectivamente, la cuestión es: o es válido el concepto de invalidez o es fundado el concepto de invalidez planteado por la Procuradora por una razón estrictamente competencial o no lo es y, entonces, –como está el proyecto que estoy sometiendo a su consideración– lo que se dio es una actuación —lo voy a decir así, sin mayor calificativo— precipitada, extemporánea por parte de la Legislatura del Estado en cuanto a que no sabía cuáles eran las condiciones del sistema material al cual tenía que adecuarse; insisto en que no creo que sea un problema competencial ¿por qué razón?, porque nunca se le privó de la competencia legislativa a la Legislatura del Estado, tan no se le privó que se le pidió que se incorporara al sistema material federal.

Pero, efectivamente, creo que este es el tema puntual de la discusión, están las dos condiciones. Lo único que insisto, –para terminar– es que el proyecto del señor Ministro Laynez, en varios de sus párrafos, viene haciendo una consideración de carácter temporal, y sólo es en el párrafo 30 donde hace un énfasis particular en el tema competencial, pero creo que esta es la cuestión en la que tendríamos que discutir.

Por otro lado, entiendo que en la intervención tanto de la señora Ministra Luna como del señor Ministro Medina Mora, están por un camino u otro por la invalidez del decreto que aquí se está impugnando. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señora Ministra Piña, por favor.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Estoy con el sentido, los dos proyectos llegan a la misma conclusión. Sin embargo, creo que el tratamiento que se le da —aparentemente— es diferente, pero se llega al mismo punto; porque en el proyecto del Ministro Cossío lo que nos está diciendo es que el argumento planteado por el accionante de falta de competencia por parte del legislador, desde una perspectiva temporal y formal, resulta infundado.

Esto ¿qué quiere decir? Posteriormente dice: desde una perspectiva material es fundado, pero siguen examinando el argumento de competencia. Lo que pasa es que él hace la división entre un aspecto formal y temporal, y dice: aquí no, posteriormente dice: pero desde una perspectiva material es fundada; entonces, está sobre el tema de la competencia, nada más que desde diferentes enfoques.

Ahora, lo que hace el Ministro Laynez es decir: resulta fundado, pero en función de que no puede legislar “hasta que entren en vigor”, y ahí él habla de una veda constitucional, que es lo mismo que el Ministro Cossío dice en relación a la existencia de una condicionante para que pueda legislar; entonces, el tratamiento es el mismo, los dos van por competencia, —por lo menos así se desprende del proyecto— porque dice: “el argumento planteado por el accionante de falta de competencia por parte del legislador [...] exclusivamente desde una perspectiva temporal y formal resultaría infundada”. Él lo lleva exclusivamente desde una perspectiva temporal y formal y, posteriormente, nos dice: “Sin embargo, [...] no debe limitarse a una evaluación formal. Por el contrario, debe tomar en cuenta que dentro de la mecánica transicional antes descrita el legislador constitucional fue muy

cuidadoso al prever las bases de las responsabilidades [...]. Desde esta perspectiva material resulta contrario a esta pretensión del legislador constitucional que los estados ejerzan su competencia antes de la entrada en vigor de las leyes generales”; entonces, sigue siendo un problema de competencia, —así se desprende del proyecto— nada más que lo que él hace es dividir: formal y temporal, no. “Desde esta perspectiva material resulta contrario a esta pretensión del legislador constitucional que los estados ejerzan su competencia antes de la entrada en vigor de las leyes generales”, —así lo dice el párrafo 36—.

Entonces, si vemos los dos proyectos, lo que hace el proyecto del Ministro Laynez es que no hace esa división, sino que establece por qué es inválido: porque será hasta que el Congreso de la Unión fijare en las correspondientes leyes cuándo los Estados pueden ejercer su competencia. El contenido es similar, los dos parten que tienen facultades, pero que existe una veda constitucional, y la invalidez llega a una cuestión temporal.

Por cuestión de claridad en la explicación, estaría de acuerdo con el proyecto del Ministro Laynez, pero es lo mismo, porque los párrafos llegan a lo mismo, nada más que el del Ministro Cossío dice: competencia formal y temporal, no lo vemos desde aquí; pero después, en el párrafo 34, habla de una “falta de competencia por parte del legislador estatal para legislar en una materia que era originaria residual del ámbito local exclusivamente desde una perspectiva temporal y formal resultaría infundada.” Es exactamente lo mismo.

El Ministro Laynez habla de una veda constitucional y de una cuestión suspensiva, y el Ministro Cossío habla de una condicionante para que puedan legislar; entonces, en eso sería la diferencia —en el tratamiento—, pero los dos llegan a la misma

conclusión de falta de competencia por parte del legislador estatal para legislar, porque no se actualiza la condicionante. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra. Señor Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Ministro Presidente. Aquí se han destacado las diferencias entre dos asuntos que plantean una misma complejidad en tanto dos entidades federativas, tomando para sí una competencia residual, la ejercieron –precisamente– en contravención expresa de un transitorio constitucional; y es que no podría ser de ninguna otra manera, pues la mecánica natural que sigue el sistema constitucional mexicano al establecer facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia general con el ánimo de uniformar en la aplicación local y federal una determinada materia, en el caso concreto, es el de las responsabilidades y su forma de ser exigidas, implicaban –necesariamente– comenzar por el principio, y lo que aquí sucedió es que no comenzó por el principio, sino que –anticipadamente– a conocer el marco general, al cual deben atenerse las entidades federativas para lograr un sistema uniforme, es que hoy tenemos dos acciones de inconstitucionalidad cuyo principal argumento es el de la competencia.

Coincido –esencialmente– con la parte fundamental del asunto sometido a nuestra consideración por el señor Ministro Cossío: estima infundado el argumento competencial, pues –como bien se explica– la competencia en la materia coincide también con las que se entregan a las Legislaturas de los Estados, en la medida en que complementen –en lo que les corresponda– lo que la ley general no contiene.

Evidentemente, si la ley general, por mandamiento expreso de un transitorio por la mecánica misma que la materia exige y porque no podría ser de otra manera, requería –primero– tener la ley general y, a partir de sus postulados, establecer en qué otra parte puede contribuir a nivel local el legislador, pues muestra que tanto una como otra tendrían que ser procedentes y fundadas, no por las razones expresadas por la accionante, sino por las que este Tribunal Pleno ha considerado conveniente expresar.

Y en ese sentido, también coincido que –sin que esto suponga un adelanto innecesario– la acción de inconstitucionalidad 56/2016, aun cuando comienza por establecer que es fundado el argumento de competencia, lo refleja sobre un tema de oportunidad. En ambos casos, la oportunidad es la que genera una invalidez, pues para todos nos es claro que el sistema general implicaba –necesariamente– el referente y luego el consecuente.

Por esa razón, creo que coincidiría en establecer como infundado el argumento sostenido por la accionante, y que esta Suprema Corte –como lo hace este proyecto, sobre la base de la infracción al transitorio constitucional– estima invalidar aquello que, sin tener un referente, terminó dando un consecuente.

Es por ello que, no obstante estar de acuerdo con el sentido de ambos proyectos, me pronunciaría por considerar infundado el argumento de la accionante en ambas acciones de inconstitucionalidad, y seguir con toda la expresión complementaria de ambos proyectos en todo aquello que no sea compatible.

Por ello expreso, inicialmente y dado que estamos analizando por ahora la acción de inconstitucionalidad 58/2016, mi total

conformidad con ella, sobre la base de que el argumento expresado por la accionante es infundado; pero, no obstante ello, esta Suprema Corte advierte, en la consulta directa de los transitorios segundo y cuarto, un adelantamiento, pues no podríamos considerar que se legisló, como corresponde cuando aún no existía la ley general correspondiente.

Bajo esa perspectiva, estoy completamente de acuerdo con esta primera acción de inconstitucionalidad que estamos estudiando.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. De hecho, estamos analizando las dos acciones de inconstitucionalidad, señores Ministros. Les pregunto –para que podamos continuar con esta discusión, que me parece muy bien, porque, desde luego, que tienen un comparativo innegable entre ellas– si acordamos –en este momento– que las veamos conjuntamente; desde luego, no se pueden acumular, en los términos del artículo 69 y 38 de la Ley Reglamentaria, y podamos, –en su momento– pronunciarnos respecto de ambas, como –de hecho– se están haciendo las consideraciones de ustedes.

Entonces, sólo le pediría al señor secretario que nos dé cuenta –nada más– con los detalles del asunto del señor Ministro Laynez, –que ha sido multimencionado– para que tengamos la claridad del tipo de asunto y de su identificación. ¿Están de acuerdos, señores Ministros? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**DE ACUERDO.**

Por favor, señor secretario identifique el asunto siguiente.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente. También se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 56/2016, PROMOVIDA POR LA PROCURADORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA y DE LAS LEYES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y RENDICIÓN DE CUENTAS, ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL Y ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL, TODAS DEL ESTADO DE VERACRUZ.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Laynez Potisek y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

**PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 56/2016, PROMOVIDA POR LA PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA.**

**SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ TOTAL DE LOS DECRETOS 880, 881 Y 882, PUBLICADOS LOS DOS PRIMEROS EL DIEZ DE JUNIO DE DOS MIL DIECISÉIS Y EL TERCERO EL TRECE DEL MISMO MES Y AÑO, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ, POR LOS QUE SE ADICIONARON, REFORMARON Y DEROGARON DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA; DE LOS DECRETOS 883 Y 887, PUBLICADOS EN EL CITADO MEDIO DE DIFUSIÓN LOCAL EL VEINTIOCHO DE JUNIO DE DOS MIL DIECISÉIS, A TRAVÉS DE LOS QUE SE REFORMARON Y ADICIONARON, RESPECTIVAMENTE, DIVERSOS NUMERALES DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y RENDICIÓN DE CUENTAS Y DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL, AMBOS ORDENAMIENTOS DEL ESTADO DE VERACRUZ; ASÍ COMO DEL DECRETO 892 PUBLICADO EN EL CITADO PERIÓDICO OFICIAL EL PRIMERO DE JULIO DE DOS MIL DIECISÉIS, POR EL QUE SE REFORMARON Y ADICIONARON DIVERSOS**

**PRECEPTOS DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ.**

**TERCERO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

**NOTIFÍQUESE; “...”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** El señor Ministro Laynez, me pidió la palabra.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Gracias señor Ministro Presidente. Únicamente para explicar el por qué de la diferencia del proyecto. Consideré que es fundado el argumento de la accionante porque hay que recordar que, conforme a la reforma anticorrupción, dejó de tener vigencia el artículo 124 y el régimen residual para las entidades federativas, –lo extrae– y las coloca en todo un nuevo sistema –una vez más– de facultades concurrentes; es decir, con una reforma constitucional, dos leyes generales a las cuales deberán sujetarse en un esquema totalmente nuevo, más un artículo sexto transitorio, y ¿qué pasa con lo anterior? Se queda intacto, –como está– hasta que no entren en vigor las generales, y luego las legislaturas locales legislen.

Desde esa tesitura, –en mi punto de vista– en el momento en que legisló no tenía la competencia del nuevo sistema, porque estaba condicionada, y mi preocupación fundamental fue que —al menos en la que fui ponente— los accionantes están diciendo: oye, pues ya se publicaron; entonces, mi temor fue quedarnos exclusivamente en que el régimen transicional pudiera, efectivamente —digamos— considerarse salvado el defecto, y en mi punto de vista no; no había la competencia en el momento, la competencia del nuevo sistema quedó condicionada a un futuro, una condición —por eso digo— suspensiva y, por lo tanto, cuando lo hiciste no podías tocar ni el anterior porque había un sexto

transitorio, que dijo: así déjalo; y el nuevo: espérate para que veas cómo vienen y entonces legislas.

Y en mi punto de vista, esto no va a ser —digamos— corregible por la publicación y entrada en vigor de las nuevas leyes; para mí, el vicio de inconstitucionalidad ya se dio en los hechos que hayan podido ocurrir hasta el día de hoy, pero también a futuro, para que no pudiese haber alguien que, recordando que para el derecho administrativo sancionador aplican los principios del derecho penal, pues pudiera decirnos: aquí hay un problema de origen de la norma.

Entonces, eso fue lo que me llevó a considerar que, en realidad, abordar también este primer agravio o esta primera impugnación que hace la Procuraduría General de la República, sumado a toda la explicación transicional. Pero —digamos— que esa es la diferencia, la ventaja es que coincide en las conclusiones, —insisto— desde luego que la mía, señor Ministro Presidente, está la solicitud —incluso— de improcedencia, porque dice: ya entraron en vigor, entonces, cesaron los efectos, y ya todo está bien. Y dos cosas —en esta parte de la causal de improcedencia—, estoy diciendo: a ver, porque eso no han cesado; pero segundo, eso es de fondo, y lo veo en el fondo, en mi proyecto tuve que entrar a decir por qué no es improcedente. Es cuanto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Eso me lleva —entonces— a someter también a su consideración —y debí hacerlo hace un momento— los primeros apartados del proyecto del señor Ministro Laynez, que son los primeros cuatro, respecto a la competencia, oportunidad y legitimación, y al estudio de la causa de improcedencia que se hizo valer, al respecto, en el sentido de que pudiera haberse modificado la situación jurídica, no

sé en qué sentido decirlo, si convalidado o desaparecido, pero ese es el planteamiento para que pudiera sobreseerse al respecto.

Están a su consideración los tres primeros: competencia, oportunidad y legitimación, señores Ministros. ¿Alguna observación? ¿En votación económica se aprueban los tres primeros? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

### **APROBADOS.**

Y respecto del cuarto, en relación con la propuesta de causas de improcedencia que se hace en este asunto. El señor Ministro Laynez la estudia, considerando que no es fundada. Le doy la palabra a la señora Ministra Luna.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Ministro Presidente. En cuanto a la causal de improcedencia, lo que se está alegando es que, con la emisión de la ley general, publicada con posterioridad a la reforma que se da en Veracruz, dicen: con eso se convalida el que ya apareció la reforma donde están las leyes generales, que era lo que se esperaba para que pudieran legislar, entonces, esto prácticamente ya convalida el problema; y dice: cesan los efectos de la norma impugnada. No entiendo ¿por qué? Ellos lo que dicen es: cesan los efectos en relación — podríamos decir— a la inconstitucionalidad de la ley ¿por qué?, porque al haberse emitido la ley general ya se convalidó y, por tanto, ya es válido que se haya emitido esta reforma en la ley local y que se hayan adaptado.

El proyecto del señor Ministro Laynez lo contesta con dos argumentos: uno, dice que es infundado porque, para que haya cesación de efectos, tenían que haber reformado la ley y que, en este caso, no se reformó, entonces, que no puede haber cesación

de efectos; y el otro les dice: además está involucrado un problema de fondo, entonces, también lo analizaremos en fondo.

En todo caso, me quedaría —exclusivamente— con la segunda razón de que lo analiza en el fondo y lo hace en el proyecto en esa parte final, porque la primera está refiriéndose a que no hubo una reforma posterior para poder determinar que hay cesación de efectos, no fue ese el planteamiento; el planteamiento fue que, en todo caso, sobreviene el problema de constitucionalidad porque se emitió la ley general, y eso no es un problema de procedencia, eso es un problema más bien de fondo, el análisis de constitucionalidad; entonces, como que no se responde a lo que en realidad fue el planteamiento de la causa de improcedencia.

Pero otra de las cosas, lo que agregaría —incluso— en la parte de fondo, donde se dice: “No es óbice”, es que la procedencia no sobreviene nunca, lo que puede sobrevenir es la improcedencia si en el momento en que se presentó el asunto era improcedente; no se puede volver procedente en el transcurso, nunca; entonces, sería algo que le agregaría —en todo caso— al final, y eliminaría la parte donde dice que no se reformó y, por eso, no hay cesación de efectos; no fue ese el planteamiento y, en el caso de que lo conservara, me apartaría de ese razonamiento, eso en cuanto a la causal de improcedencia.

Por lo demás, coincido con lo manifestado, me parece que hay una incompetencia temporal que se da justamente en el lapso en el que el propio artículo transitorio le dice: no puedes legislar en este tiempo hasta que esté la ley, y mientras está vigente tu ley de responsabilidades anterior.

Y en el tratamiento que se le da, diciéndole en este proyecto que es una incompetencia temporal, no que es una incompetencia

para legislar en la materia, creo que es lo correcto; entonces, por esas razones, estaré con el proyecto en esta parte, y donde se dice que nada más se incumple con el artículo sexto transitorio, creo que se incumple con todos los demás, el artículo séptimo es el que dice específicamente, así lo remata al decir: con los transitorios, pero cuando hace la conclusión en un párrafo previo, se refiere –de manera específica– al artículo sexto, creo que es a todos.

Y por lo demás, estoy de acuerdo con el proyecto, como lo estoy también con el del señor Ministro Cossío, nada más –en este caso– me apartaré de algunas consideraciones. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra. Señor Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Ministro Presidente. Al igual que lo expresó la señora Ministra, la procedencia de una acción de inconstitucionalidad, como de un juicio de amparo, atiende a la fecha de presentación de la misma, y esta se vincula por el lado negativo su improcedencia: la procedencia se presume, la improcedencia se advierte, y a partir de que se advierte esta, impide que el órgano jurisdiccional se pronuncie.

En el segundo de los asuntos, –que estamos analizando– me parece que –hasta con un cierto grado de habilidad– se pide la cesación de los efectos, en la medida en que ya se legisló en materia general el tema concreto. Evidentemente, de sobreseerse en la acción con motivo de una improcedencia, el resultado sería que la disposición combatida permanece viva, y esto no es –de ninguna manera– el supuesto por el que se presenta una acción

de inconstitucionalidad. Es claro que para el día en que se presenta la acción de inconstitucionalidad, esta es perfectamente procedente, y no porque se hubiera legislado de manera general puede surgir tal circunstancia, no puede entonces considerarse fundado un argumento de esta naturaleza sobre la base de que ya se legisló en materia general y que, por tanto, habría de sobreseerse porque cesaron los efectos del acto reclamado; no han cesado un ápice los efectos del acto reclamado, pues estos subsistirían en caso de sobreseer en la acción.

Me parece que es un hecho notorio el que se legisló en la materia, y si bien el primero de los asuntos trata el tema en los apartados 33 y 34, –en donde se hace el referente de que se legisló– si las sentencias tienden a ser hasta cierto punto iguales, pues los argumentos en la acción tanto de uno como de otro son los mismos, me parecería –como sugerencia– que en el apartado de causales de improcedencia de la acción de inconstitucionalidad 58/2016, la referencia traería –simple y sencillamente– la anotación de que no es óbice para tal circunstancia, pues aquí se apunta que no hay causas de improcedencia que se hubiere dictado la ley general.

Puede no ser necesario, puede serlo; lo cierto que es un hecho notorio y, como tal, de ninguna manera afecta la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, pues tal circunstancia –como bien se apunta, incluso en el segundo de los proyectos– no provocó causal alguna que impidiera que este Tribunal se pronunciara, no sólo porque no han cesado los efectos, no sólo porque el sobreseimiento en la acción de inconstitucionalidad lo único que provocaría sería dejar viva la norma que se combate, no sólo porque lo que –en realidad– se está cuestionando es la temporalidad con la que se legisló y, por ello me llevó –simple y sencillamente– dado que, como ahora se incorporó esta segunda

acción de inconstitucionalidad, –y aprovechando la oportunidad de este tema– no creo que hubiere aquí un caso de competencia retenida ni una competencia ejercida atemporalmente, simplemente se violó una disposición transitoria de la Constitución, y esto es más que suficiente para decretar una acción de inconstitucionalidad fundada, independientemente del tema de la competencia.

Por eso, creo –y lo digo con, simple y sencillamente, un ánimo de sugerencia– que el tema de causal de improcedencia en la acción de inconstitucionalidad 58/2016 bien podría ser una pequeña referencia, en tanto que esto no afecta el estudio de la misma; esto es, el dictado de la ley, pues en el apartado en el que se hace nada refiere a que esto pudiera afectar la procedencia del juicio, que lo es –como lo dije– en los apartados 33 y 34 de la hoja 22. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Ministro Presidente. Creo que la Ministra Luna dio una buena solución, porque en el proyecto del señor Ministro Laynez, la acción de inconstitucionalidad 56/2016, estamos en la página 17. “Causas de Improcedencia”, se plantea cuál es esta causa. En el párrafo 16 se hace un análisis, pero en el 17: –que me parece que es el relevante para el asunto– “Ahora, si lo que pretenden acreditar las mencionadas autoridades con su argumento –las del Estado de Veracruz– es que con motivo de la publicación de las Leyes Generales que señalan, se deja sin materia la impugnación que realiza la promovente de esta acción de inconstitucionalidad, entonces dicho argumento debe desestimarse, debido a que esas

razones se encuentran involucradas con el estudio de fondo del asunto”, etcétera.

Creo que con el párrafo 17, puesto aquí, nos vamos entonces a la discusión verdaderamente de fondo, está tan interrelacionada una cosa con otra que me parece decir: lo que tú me estás diciendo lo tengo que analizar en fondo, es sumamente complicado aquí pronunciarse de antemano, y con lo cual nos vamos al estudio de fondo, dado que en la mía no hay ningún planteamiento sobre causales de improcedencia; entonces ya entramos a la discusión de si es un problema de competencia o es un problema de temporalidades, etcétera, y me parece que regresamos a la discusión sustantiva, en este caso, que es interesante por una razón, porque como lo expresaba muy bien el señor Ministro Laynez, él está considerando que el concepto de invalidez planteado por la Procuradora es fundado. Estoy diciendo que ese concepto es infundado, entonces, creo que lo que tenemos que discutir es, me parece que simplificamos enormemente yéndonos de una vez al fondo con esta causal de improcedencia, de si es fundado o es infundado el concepto de la Procuradora. ¿Por qué es fundado? Pues por A, o B y C; ¿y por qué es infundado? Por X, Y y Z, y me parece que podemos ir ya a una discusión sustantiva pasando esto con relativa rapidez y, además, con corrección técnica. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. En relación con la improcedencia que se planteó y que se desestima en el proyecto del señor Ministro Laynez que, inclusive, podría – por una razón– afectar a la primera de las acciones –que estamos analizando– por sus semejantes condiciones. Vamos a tomar la votación sobre su procedencia o improcedencia, independientemente de las razones que se han manifestado con

cierta diferencia. Se considera que se desestima la causa de improcedencia planteada. Señor secretario, tome la votación.

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

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Creo que en términos del párrafo 17 de la página 18 de esta acción de inconstitucionalidad 56/2016, creo que se debe reservar para el fondo del asunto.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Creo que el señor Ministro ponente aceptó quitar la otra razón y dejar solamente la de mandarlo al fondo, con lo cual estaría de acuerdo.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** En el mismo sentido.

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

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Con el proyecto modificado.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** En los términos en que planteó la votación el señor Ministro Presidente, es procedente.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Con el proyecto modificado.

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

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

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES:** Con el proyecto modificado.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de nueve votos a favor de la propuesta modificada del proyecto. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea coincide con el sentido, pero se inclina por el proyecto original. La señora Ministra Piña

Hernández únicamente se manifiesta en el sentido de que debe desestimarse la causa de improcedencia.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¿Debe desestimarse?

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Como viene la propuesta.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** En el sentido original.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Con el proyecto modificado, y ya lo aceptó el Ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Está bien. Señor Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** No tendría ningún inconveniente en que se sume mi voto a la mayoría para dar mayor claridad. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Luego, ¿entonces, señor secretario?

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Existe unanimidad de diez votos a favor de la propuesta modificada del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Muy bien. **EN ESE SENTIDO, ESTE APARTADO QUEDA RESUELTO.**

Y continuamos, entonces, con la discusión de ambos asuntos en relación con las consideraciones de fondo, como lo estábamos haciendo. Tiene la palabra el señor Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias señor Ministro Presidente. Muy brevemente. Ya se han expuesto con toda claridad los argumentos que sostienen cada uno de los proyectos que estamos analizando, desde luego, coincido con el sentido de ambos; sin embargo, me inclino a compartir la línea argumentativa que contiene la ponencia del señor Ministro Laynez.

Desde mi perspectiva, el análisis del artículo sexto transitorio de la reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince, dice: “En tanto se expiden y reforman las leyes a que se refiere el Segundo Transitorio, continuará aplicándose la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como de fiscalización y control de recursos públicos, en el ámbito federal y de las entidades federativas, que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto”.

Desde mi perspectiva, este artículo transitorio determina la vigencia de toda la legislación estatal sobre la materia, e implícitamente está limitando la competencia de los Legislativos locales para expedir —al menos, mientras entran en vigor o se expiden las nuevas leyes— ordenamientos sobre la materia.

Creo que este artículo sexto transitorio trae un tema de restricción de la competencia legislativa de las entidades federativas, y no es sólo el sustento de la invalidez el hecho de que haya —digámoslo así— una infracción a este transitorio, sino que, efectivamente, las autoridades locales legislativas, al momento en que se expidió el decreto —que estamos analizando—, no contaban con competencia para legislar sobre la materia, en términos de este artículo sexto transitorio —al que acabo de dar lectura—.

En esas condiciones, —insisto— comparto la propuesta del sentido de ambos, pero me sumo a la parte considerativa de la ponencia del señor Ministro Laynez. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señor Ministro Zaldívar, por favor.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Presidente. También coincido con el sentido de los dos proyectos, sin embargo, me inclino por la argumentación del proyecto del señor Ministro Laynez, comparto los argumentos que —en su momento— hicieron valer la señora Ministra Piña y el señor Ministro Pardo Rebolledo.

Me parece que la reforma constitucional del Sistema Nacional Anticorrupción tiene dos efectos: por un lado, crea un sistema nacional de coordinación en materia anticorrupción y, por el otro lado, redefine la competencia residual de las entidades federativas en esta materia, sujetándolas a la condición de que sean expedidas las leyes generales. Me parece claro que el artículo sexto transitorio de la reforma inhibe la posibilidad que en este tiempo, en esta temporalidad, antes de que se emitan las leyes generales, los Estados puedan legislar en esta materia y, de hecho, el Sistema Nacional Anticorrupción y la distribución competencial, derivado de la reforma, genera que la materia anticorrupción sea una materia coordinada y la de responsabilidades de los servidores públicos una materia concurrente, en sentido estricto.

De tal suerte que, —desde mi punto de vista— cuando se legisló en los dos asuntos que estamos viendo, no había competencia de las entidades federativas, porque —reitero— esta competencia estaba

sujeta a que se expidieran las leyes generales por mandato expreso del sexto transitorio de la reforma constitucional.

Y otro problema que se presenta, que –de alguna manera– lo dio a entender el Ministro Laynez, es el relativo de qué sucede si una vez que se emiten estas disposiciones cuando no había competencia en el momento en que ya entran las leyes generales, ¿qué sucede con estas legislaciones?, toda vez que, en este momento, ya habría competencia en la materia. Y aquí, creo que una posibilidad –que no comparto– tendría que hacer un análisis material de si coinciden o no las leyes que se expidieron cuando no había competencia con las leyes generales.

En mi opinión, la legislación no se puede emitir hasta que se tenga un marco completo, un Sistema Nacional Anticorrupción, en el cual las disposiciones hagan sentido, y al haberse emitido sin tener este marco conceptual y normativo constitucional, estas leyes –creo– serían inválidas de todas maneras, y no se podría argumentar ahora que, como ya hay leyes reglamentarias, entonces, se debería sobreseer; por supuesto que no, pero mucho menos decir que obtienen una constitucionalidad sobrevenida. Me parece que, por el tipo de sistema, –que estamos hablando– esto no es viable.

De tal suerte que estoy a favor del sentido de los dos proyectos, pero me decanto por la argumentación del proyecto del Ministro Laynez. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Está a su consideración. Señor Ministro Franco, por favor.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Ministro Presidente. Creo que ha sido una discusión muy interesante.

En principio, distingo dos cuestiones, porque me parece que no se puede decir que no se tiene competencia, y luego hablar que se tiene pero está bajo una condición suspensiva o temporal, se tiene o no la competencia para legislar, es mi punto de vista. El proyecto del Ministro Laynez –efectivamente– está construido sobre esa base, y me parece que este es un punto muy importante a dilucidar.

Me parece que, desde que se crea el sistema en la Constitución, los Estados ya tienen competencia para legislar en la materia, porque –de otra manera– no se entendería la concurrencia y la obligación –inclusive– de la expedición de las leyes generales, en donde se va a plantear, –digamos– respecto del sistema en su integridad y conforme a las bases que se tienen, qué le corresponde a cada orden de gobierno, la facultad para legislar de los Estados ya está ahí.

Me parece que la diferencia está en el ejercicio de la competencia para legislar, el cual queda supeditado –en mi opinión– a que existan las leyes generales como está establecido en la Constitución; es decir, la Constitución es expresa en que los Estados legislarán, una vez que se cuente con las leyes generales, pero ello no quiere decir –en mi opinión– que no tengan la competencia constitucional para hacerlo.

Siempre he sostenido –y volveré a reiterar mi posición– que en los casos de la concurrencia, el análisis necesariamente pasa por las leyes generales, precisamente porque hay una delegación del Constituyente al Congreso para que, en atención a lo que ha

señalado en las bases constitucionales para ello, legisle de tal manera que se pueda dar la concurrencia entre los distintos órdenes de gobierno; consecuentemente, me parece que lo que no pueden hacer los Estados es ejercer esas competencias constitucionales porque falta, efectivamente, lo que el Ministro Laynez llamó una condición suspensiva para su ejercicio, es que existan las leyes generales.

Me parece que no podemos hablar de una veda cuando hablamos del ejercicio; leo textualmente los párrafos, me voy, primero al párrafo 30, –a la mitad– dice: “pues la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción condicionó a los Congresos locales para ejercer su competencia legislativa, hasta que el Congreso de la Unión fijara en las correspondientes leyes generales, tanto las bases de la rectoría y distribución de competencias, como las bases para la coordinación en el establecimiento de un sistema nacional.” Está presuponiendo que tienen la competencia y que la está sujetando –precisamente– a esta situación específica por nuestro sistema de facultades concurrentes.

En la siguiente página también vuelve a decir: “En este orden, si una entidad federativa transgrede los efectos normativos a los que se han referido los artículos cuarto, quinto, sexto y séptimo transitorios de la reforma constitucional, [...] entendida ésta como una ‘veda temporal’ o condición suspensiva para el ejercicio de la facultad concurrente en los términos de los artículos 73 y 113 fracción II último párrafo de la Constitución Federal vigente, resulta claro que la normatividad previamente emitida a aquella que deriva de las facultades a cargo del Congreso de la Unión, violenta las bases de coordinación y articulación”. En esto estoy totalmente de acuerdo, pero estaba partiendo también de la base de que ya se tiene la competencia constitucional, y lo mismo dice el párrafo 32.

Por estas razones, mi propuesta sería: –para tratar de encontrar un punto de coincidencia– que la competencia está otorgada desde el momento en que se estableció el régimen concurrente y la necesidad de las leyes generales por la Constitución, también a las Legislaturas, y el ejercicio de esa competencia –por supuesto– queda sujeto en términos del propio transitorio a la expedición de las leyes generales que tiene –necesariamente– que emitir el Congreso de la Unión, previo a que las Legislaturas puedan ejercer su competencia, y esto, evidentemente, –en mi opinión– genera la invalidez de las normas que se expidieron sin cumplir con esta condición. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Franco. En mi opinión, ni siquiera las dos razones son tan disímbolas como pudiéramos pensar; en realidad, –para mí– están muy vinculadas las dos argumentaciones que hacen los señores Ministros en sus proyectos porque, finalmente, hay un problema de competencia que está condicionado por un sistema transicional que establece una condición, no se puede ejercer esta facultad por el Congreso del Estado mientras no se hayan emitido las bases que van a regular el sistema sobre el que se va a legislar.

De tal modo que, si bien es cierto que constitucionalmente tiene una facultad genérica el Congreso del Estado para dictar las leyes, la propia Constitución le dice: pero para que lo puedas hacer, requieres saber cuáles son las bases sobre las que te vas a expresar legislativamente; de tal modo que –desde mi punto de vista– no están tan alejadas unas razones de las otras, y tendrá entonces el legislador que esperar necesariamente a que se expidan las bases o las leyes generales —en este caso— que permitan al legislador saber cuál es la forma en que deben legislarlo, teniendo –desde luego– la competencia que no pueden

todavía ejercer, hasta en tanto no se definan esas condiciones sistémicas, —como decía el señor Ministro Cossío en su proyecto, en su argumentación— señalando que mientras no existan las bases sobre a qué se va a adecuar la Legislatura del Estado, no se puede hacer, y mientras no se pueda hacer, pues no se tiene competencia para hacerlo.

De tal modo que estoy de acuerdo —desde luego— en la invalidez, y sugiero que la palabra que se utiliza en el proyecto del señor Ministro de que es “infundada” la causa de invalidez de la Procuradora, no lo es en realidad, porque lo que la Procuradora solicita es la invalidez de la norma por ciertas razones; lo que tiene razón la demandante es que la norma es inválida —aunque quizás con razones un poco diversas— pero, finalmente, la causa de pedir es la invalidez de las leyes que se proponen.

Y por lo que se refieren a la cuestión de la convalidación de las normas por la expedición posterior, desde luego, —como decía el señor Ministro Zaldívar— tampoco puedo pensar que se pueda hacer una convalidación en ese sentido, porque cuando se emitió la norma, cuando se hizo el ejercicio del acto de autoridad, no existía esa posibilidad de que se realizara de esa manera, y no puede hacerse una convalidación posterior que, a su vez, —como también decía el señor Ministro Zaldívar— nos obligaría a analizar qué normas se ajustan a la ahora convalidación posterior que se pudiera hacer; lo cual resultaría, un ejercicio verdaderamente complejo.

Coincido, entonces, en la invalidez de la norma, y no me alejo de ninguna de las dos razones propuestas por los señores Ministros en sus proyectos. Señor Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Ministro Presidente. Creo que hay una razón adicional que fundamenta la falta de competencia de las entidades federativas para expedir estas leyes en materia anticorrupción, que es el artículo 113 constitucional, que establece, precisamente: “El Sistema Nacional Anticorrupción —dice que— es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción”, etcétera, está sujeta a su entrada en vigor de este artículo —según el quinto transitorio— a que se expidan las leyes generales.

Consecuentemente, me parece que los Estados no tenían competencia, no nada más porque no se habían expedido las leyes generales, sino porque el artículo 113 —en esta materia— no había entrado en vigor, entra en vigor cuando entran las leyes generales; y por el otro lado, el citado artículo sexto, que precisamente dándole sentido a todo el sistema, dice: mientras no se expidan estas leyes generales —de alguna manera— estará vigente lo que estaba hasta este momento, sin tener posibilidades de reformarse; de tal manera que me confirmo en el argumento competencial y en que es fundado el concepto de invalidez de la Procuradora General. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señor Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Ministro Presidente. De antemano, solicito se me disculpe en una tercera intervención, pero me parece importante subrayar una diferencia sustantiva entre el contenido del cuarto transitorio y el sexto —también transitorio— de la misma reforma, y lo digo porque es tendencia constitucional —ahora— establecer un sistema de leyes

generales a partir de facultades expresas entregadas por la vía de la Constitución al Congreso, y dejar que las Legislaturas de los Estados complementen los sistemas.

Debo recordar a ustedes que la reforma —aquí cuestionada— desarrolló el nuevo sistema anticorrupción, no perfeccionó, corrigió o arregló el anterior, por eso es que el cuarto transitorio, a propósito del nuevo sistema, con toda claridad dijo: “El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de las leyes generales a que se refiere el Segundo Transitorio del presente Decreto.” Esto es, la ley que faltaba, y la ley que faltaba, competencia del Congreso de la Unión.

¿Qué hizo la Legislatura de Chihuahua? Reguló, hizo la adecuación normativa correspondiente a este decreto antes de que existiera la ley a que se refiere el segundo transitorio.

¿Y qué dice el sexto transitorio? Simplemente establece la vigencia del sistema anterior, no el nuevo sistema constitucional, y la congela en cuanto a su vigencia, hasta en tanto se expida la ley general.

Bajo esta perspectiva, si el Congreso de Chihuahua hubiere hecho alguna adecuación al sistema anterior, hubiera violado el transitorio sexto, si en ese plan lo ponemos, le quitaron competencia para modificar su régimen vigente; mas el cuarto transitorio lo único que establece es: sobre las nuevas bases anticorrupción, no estás autorizado a hacer ninguna adecuación, –

por lógica— hasta en tanto no exista el sistema que te servirá de referente.

Esta es la expresión que me hace entender por qué existe un cuarto transitorio redactado como está y por qué existe un sexto transitorio redactado como está. El cuarto transitorio sólo atiende a la nueva conformación del sistema anticorrupción, y cualquier Legislatura que quiera adecuarlo a ésta tendría que esperar a la ley general.

El sexto transitorio impide hacer adecuaciones al sistema vigente antes del nuevo establecido en la Constitución; por tanto, si es ésta la consideración, el sexto transitorio nada tiene que hacer en este asunto, pues lo que quiso hacer el legislador local sólo fue adaptar al nuevo sistema, y si el nuevo sistema se ubica en el cuarto transitorio —que no en el sexto transitorio—, pues la violación corre a cargo de este cuerpo legislativo al no atender los tiempos del cuarto transitorio.

Quería hacer esta adecuación, pues —por alguna razón— existe un cuarto y un sexto transitorios, cuya composición funcional obedece a los distintos tiempos y al régimen que cada uno de ellos invoca, el cuarto al nuevo, el sexto al anterior. Es la intervención, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señora Ministra Piña, por favor.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Gracias señor Ministro Presidente. En la línea argumentativa del Ministro Zaldívar. Efectivamente, de conformidad con el artículo 113 constitucional, que establece: “El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de

gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos”.

En este sentido, el artículo 73, fracción XXIV, nos dice que el Congreso está facultado “para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución”.

Y posteriormente, la diversa fracción nos dice que también será competente para establecer la ley general para determinar las competencias concurrentes, tratándose de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Considero que son dos leyes que tienen un efecto diferente, la ley general anticorrupción tiene un efecto de coordinación, y ese efecto está en función –precisamente– del artículo 113 reformado, este sistema como sistema, que el decreto entra en vigor al día siguiente de su publicación; nos dice que el Congreso tiene que expedir la ley para la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno y que lo tiene que hacer dentro de un año y, a partir del año, ciento ochenta días. Por eso, la reforma estableció que, en tanto se expiden y reforman las leyes a que se refiere el segundo transitorio, continuará aplicándose la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como de fiscalización.

La materia concurrente se da en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que va a ser emitida, pero el sistema como tal, de coordinación entre los diferentes entes, está con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, que fue expedida el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, son dos

cuestiones diferentes, que a lo mejor –para mayor claridad– sería posible que se establecieran en los proyectos. Una es la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y es donde se establece cómo se va a integrar este sistema y dentro de sus artículos nos dice que las entidades federativas deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes a las que esta ley otorga al sistema nacional, –los sistemas locales–. Entonces, es un sistema de coordinación anticorrupción de todas las entidades federativas.

Como nuevo sistema anticorrupción, el Constituyente estableció transitorios precisamente para que, una vez que entrara en vigor la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, tenían el plazo de un año para emitirla; entonces, las legislaturas locales, en el plazo de ciento ochenta días, tenían que coordinarse y adecuarse a lo que establecía la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción —que ya fue emitida— y que ya prevé cómo se tiene que organizar ese Sistema Nacional Anticorrupción, los órganos que lo integran, cómo tienen que estar constituidos, etcétera.

En este sentido, creo que —como lo que dice el proyecto del Ministro Laynez— las entidades federativas no tenían competencia para legislar porque es todo un Sistema Nacional Anticorrupción.

Ahora, tratándose de responsabilidades administrativas, en cuanto a sanciones, conductas que se van a sancionar, etcétera, ahí se habla de facultades concurrentes; la misma fracción habla, la ley dice que es la ley la que va a establecer la distribución de las facultades concurrentes de los Estados, pero son dos cuestiones diferentes.

En el caso de Chihuahua, creo que está muy claro que la fracción XXIV del artículo 73 constitucional es la que entra en infracción directa, no la de la otra ley general, porque no propiamente está regulando sobre responsabilidades administrativas, pero sin hacer esta división entre coordinación que es la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, y concurrencia que es la distribución de competencias de responsabilidades administrativas. Coincido con el proyecto del Ministro Laynez que fue toda una estructura lo que estableció el propio Constituyente, primero, para que entrara en funcionamiento un Sistema Nacional Anticorrupción, y para que entre en vigor este Sistema Nacional Anticorrupción, lo que dijo el Constituyente fue: no legislen, esperen, que las leyes que tienen ahorita seguirán aplicándose, lo dice claramente en el artículo sexto; en tanto se expiden y reforman las leyes a que se refiere el segundo transitorio, continuará aplicándose la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Porque es una nueva configuración del sistema y, por eso, hasta que no se emitiera la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, seguirían aplicándose como se estaban aplicando como, incluso, se aplicaban en materia en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y las diversas leyes en materia local.

Eso se podía seguir aplicando pero, una vez que el propio Constituyente estableció en la Constitución el Sistema Nacional Anticorrupción, los Estados no podían legislar hasta que se expidiera la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, porque a esa es a la que se tenían que adecuar los propios Estados, como una ley de coordinación, como sistema.

Cuestión diferente va a ser cuando se expida la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que también va a ser general, pero va a ser una distribución de competencias, este –en

particular— fue la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción y hasta que no se emitiera esta Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción —en mi opinión— como lo sostiene el proyecto del Ministro Laynez, las entidades federativas no se encontraban facultadas para legislar.

Lo que —incluso— el Ministro Cossío dice: no tienen competencia material para legislar, que es la misma conclusión a la que llega su proyecto y por la que declara la invalidez del decreto impugnado. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra. No sé si ya está suficientemente discutido. Señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Simplemente quisiera señalar, —porque voy a sostener el proyecto, señor Ministro Presidente— creo que el artículo 113 lo que está creando es un órgano, llamar Sistema Nacional Anticorrupción, me parece que no tiene un sentido de un sistema.

El Sistema Nacional Anticorrupción es una instancia de coordinación, punto; y una instancia de coordinación es orgánica; si ustedes leen lo que dice el artículo 113, hay un Comité, etcétera. Tan es así, que en el párrafo último del artículo 113 vuelve a decir “que se establecerán sistemas locales anticorrupción”; entonces, creo que vale la pena distinguir entre el artículo 113 y el artículo 73, fracción XXIX-V; porque en el artículo 73, fracción XXIX-V dice que: “Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los

particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.”

Esto es un problema competencial que tiene el Congreso de la Unión para generar una ley que distribuya competencias entre la Federación y los Estados en esta materia; entonces, creo que este es un tema —el artículo 73—; otra cosa es un Sistema Nacional Anticorrupción, este es un órgano semejante a los que existen en materia de seguridad pública u otros donde se generan instancias de coordinación, —punto número 1—.

Punto número 2. Creo que la ley general no está habilitando las competencias de las entidades federativas, me parece que la ley general lo único que está determinando es una distribución de competencias, pero me parecería muy riesgoso suponer que a cuento de que se ha generado esta idea de las responsabilidades administrativas, etcétera, el artículo 124 perdiera su vigencia.

Me parece que, una vez que el Congreso de la Unión determine en esta ley cuáles son las condiciones de las responsabilidades administrativas y el conjunto de elementos que las genera, el artículo 124 sigue teniendo una condición residual.

Tampoco creo —y lo decía muy bien el Ministro Franco— que se despoje a las entidades federativas de una competencia, lo único que se le dice a las entidades federativas es: espera para ejercer esa competencia una vez que se haya emitido una ley general, porque sobre esa ley general tienes que hacer tus adecuaciones sustantivas.

Entiendo que es un punto discutible, pero —realmente— no creo que podamos —a cuento de leyes generales— despojar a las entidades federativas de competencia ni creo que el legislador

haya dicho: queda federalizada la materia en su totalidad hasta que yo emita una ley y, una vez que esté mi ley, entonces ustedes podrán actuar. Creo que ahí es donde está —para mí— el problema, entiendo que será un tema de votos concurrentes, etcétera, y ya nos ajustaremos a eso, pero creo que son dos cosas bien diferenciadas. Por esas razones, sostendré el proyecto como está, y ya viendo el resultado de la votación, lo estableceré. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora Ministra Piña.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Nada más para aclarar. Yo aludía a “sistema” porque la actual ley, en el artículo 6, con independencia de las características que se le pudiera dar al sistema, de órgano, etcétera, aludí a “sistema” porque el artículo 6 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, dice: “El Sistema Nacional tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.”

Y en la propia ley, en el artículo 7, nos dice: “El Sistema Nacional se integra por: I. Los integrantes del Comité Coordinador; II. El Comité de Participación Ciudadana; III. El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y IV. Los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes.”

Entonces, por eso aludí al sistema nacional, pero al margen de la categoría que se le pudiese dar —que, incluso, podría coincidir

con el Ministro Cossío, también creo que el 124 le sigue dando facultades a los Estados, pero entonces pasamos a otro punto.

El otro punto es que, a través de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se va a establecer una concurrencia entre esas facultades, y ahí pasaríamos exactamente a lo que hemos estado analizando de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, y de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, conservan esas facultades, pero a través de la ley general se establece una concurrencia en la legislación de esa ley, que es –precisamente– lo que está estableciendo la fracción XXIX-V del 73, que fue la que mencionó el Ministro Cossío, para mí son dos cosas diferentes.

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción fue establecida en función del artículo 113, y es una ley que establece coordinación y, en cambio, la Ley General de Responsabilidades Administrativas que se va a emitir, va a establecer facultades concurrentes, va a establecer cuál va a ser la competencia de cada órgano de orden de gobierno, que lo mismo pasó en trata de personas, en secuestro, que es lo que hemos estado analizando, pero no es que se le hayan quitado las facultades del 124, sino que es a través de esta Ley General de Responsabilidades Administrativas donde se va a hacer la distribución de competencias concurrentes entre los diversos órdenes del Estado. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias. Voy a someter a votación, pero quisiera antes que precisáramos la circunstancia de que el proyecto del señor Ministro Cossío –de alguna manera– plantea que es infundada la propuesta de la Procuradora; sin

embargo, en realidad, es fundada, porque la Procuradora lo que propone es la invalidez de la norma. Da ciertas razones por las cuales se debe considerar que es inválida, y que son diversas de las razones que el señor Ministro Cossío considera pero, finalmente, la coincidencia –según he advertido– es que todos estamos de acuerdo en que la norma es inválida, pero hay dos argumentaciones para llegar a ella: la de competencia que se aproxima a la de la Procuradora y la del sistémico, de la cuestión de la transitoriedad del sistema que, mientras no entre en vigor, no se podía legislar pero, finalmente, ambas consideraciones concurren en decretar la invalidez de la norma, que eso es lo que propone la Procuradora demandante, de alguna manera.

Les propondría la votación, en el sentido de si están ustedes de acuerdo en que la norma es inválida, y cuál de las dos razones – para ustedes– es la que se debe argumentar en la decisión: la que se propone por el señor Ministro Cossío o la que se propone por el señor Ministro Laynez, o –incluso como yo– que para mí es una conjunción de ambas razones y, en ese sentido, construyendo cuál es la razón de la invalidez, podemos llegar a un engrose mayoritario.

Entonces, tomemos la votación sobre ¿consideran que es inválida la norma?, y ¿cuál de las dos razones consideran que es la que debe sustentar esa invalidez?

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

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Son inválidas las normas impugnadas, y creo que es un problema donde tenía competencia la entidad federativa, pero ésta estaba condicionada a los elementos del transitorio.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Estoy por la invalidez, en los dos casos de las acciones que se han sometido a consideración, por incompetencia temporal de la Legislatura correspondiente.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Estoy por la invalidez también y por las razones que expresé, dado que pienso que la competencia está otorgada –de inicio– por la Constitución, y lo que sucede es que queda condicionada a –conforme el propio Constituyente lo determinó– la expedición de las leyes generales correspondientes.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Con el sentido de los dos proyectos, con la argumentación del proyecto del Ministro Laynez.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Por la invalidez de las normas impugnadas, con motivo de la falta de competencia al momento de ser expedidas.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Por la invalidez de las normas que se impugnaron, por las razones que se contienen en el proyecto del Ministro Laynez.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Por la invalidez de las normas impugnadas, en ambas acciones, por las razones expresadas en el proyecto del Ministro Cossío, que tiene que ver la competencia existe, pero su verificación tiene que darse en términos del mandato expreso de la mecánica transitoria.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Por la invalidez de ambas normas, sostendría este proyecto, toda vez que, aun el ejercicio, –si hablamos sólo del ejercicio o competencia condicionada– la norma emitida fuera de esa regla se llama incompetente, no hay competencia para emitirla. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Por la invalidez de ambas normas, en función de la violación al régimen transitorio que establece un sistema.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES:** También, por la invalidez de ambas normas impugnadas en las

dos acciones de inconstitucionalidad, pero por una combinación de ambas razones, en el sentido de que el sistema transitorio condicionaba la competencia de las Legislaturas locales.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de votos en cuanto a declarar la invalidez de los decretos impugnados en ambas acciones de inconstitucionalidad. Por lo que se refiere a las consideraciones, me permito informar que existen seis votos a favor de las consideraciones del proyecto del señor Ministro Laynez, incluyendo a los señores Ministros Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, aun cuando combinadas con las otras consideraciones, y cuatro votos a favor de las consideraciones del proyecto del señor Ministro Cossío Díaz, incluyendo al señor Ministro Presidente Aguilar Morales; y el voto del señor Ministro Pérez Dayán, en el sentido de que se viola el régimen transitorio que establece un sistema.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Muy bien. **EN ESTE SENTIDO, ENTONCES, QUEDAN RESUELTAS AMBAS ACCIONES.**

Entiendo que cada uno de los señores Ministros hará el engrose de sus asuntos correspondientes, y queda, entonces, que lea, por favor, los resolutivos, señor secretario.

Señora Ministra Piña.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Gracias señor Ministro Presidente. Una duda, ¿aquí votamos los efectos?

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** No los hemos votado. Tiene toda la razón. Por favor, están a su consideración los efectos propuestos. Señora Ministra Piña.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Una duda –nada más– a los ponentes. Una de las pretensiones de la accionante – que los dos proyectos hace claro– es que se declaren los actos siguientes que se emitieron con fundamento, dice: todos los actos siguientes adolecerían de vicios de inconstitucionalidad debido a que fueron emitidos con base en normas jurídicas que carecen de sustento constitucional: –Y nos dice– a) el nombramiento y la remoción del Fiscal Anticorrupción por parte del Fiscal General –por ejemplo, en el caso de Chihuahua–; b) todas las atribuciones otorgadas a la Fiscalía General de Chihuahua en materia de anticorrupción; c) la Fiscalía Especializada Anticorrupción como un órgano dependiente de la Fiscalía, f) la atribución del Congreso de Chihuahua para objetar el nombramiento, o sea, todas las consecuencias, como actos que se derivaron de esa legislación.

En el caso de Veracruz, también viene la petición que, como consecuencia de la invalidez de la norma, se declaren también inválidos todos los actos que se dictaron con fundamento en esa norma. Los proyectos no hacen ninguna consideración al respecto. Duda, me pregunto ¿si es en función de que así se determinó o cómo quedarían los efectos, etcétera?

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Me había pedido la palabra el señor Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Sí señor Ministro Presidente, muchas gracias. Va en el mismo sentido que lo expresado por la

señora Ministra Piña Hernández; sin embargo, más que una duda, esto es una afirmación de mi parte.

Estoy porque los efectos de invalidación que hemos entregado, traen por consecuencia que ésta se haga extensiva a las consecuencias y efectos materiales que deriven de las propias normas, aun cuando es un hecho notorio que, en algunos de los casos aquí tratados, estas circunstancias se produjeron por la renuncia de quienes ya habían sido nombrados o por cualquier otra fórmula análoga; creo conveniente, en tanto no estoy seguro saber que ya se han anulado todas las consecuencias de los mismos, que el efecto invalidatorio se haga extensivo a todas las consecuencias jurídicas y materiales que hayan derivado de estos decretos. Y esto es para ambos proyectos. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias. Señor Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Ministro Presidente. Una disculpa, había pedido la palabra para una aclaración, me voy a regresar al tema anterior.

Entiendo que el resultado de la votación que tuvimos, implica que los engroses se van a hacer conforme a los argumentos del proyecto del Ministro Laynez, sin perjuicio de los votos concurrentes que las señoras y señores Ministros podemos emitir. ¿Es así?

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Desde luego.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Perfecto. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sí señor. Desde luego, tienen el derecho de hacer los votos concurrentes, y me incluyo en ellos, en este caso.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** La pregunta que plantea la señora Ministra Piña, y después el Ministro Pérez Dayán, me parecen muy importantes. Aquí hemos tenido dos posiciones: la de quienes —que es el caso mío, creo que también el señor Ministro Laynez— consideramos que, tratándose de una acción de inconstitucionalidad, sólo fijamos los efectos generales sobre la norma impugnada en caso de invalidez, y este es el caso, obtuvo votación de diez; en cambio, hay algunos compañeros que han considerado —y esta fue una tendencia que se presentó en algunos asuntos que tenían que ver con trata de personas, delincuencia organizada y secuestro—, que querían fijar algunos efectos más puntuales.

En lo personal, creo que no correspondería —en esta sede— fijar o señalar efectos puntuales; es difícil, desde una acción de inconstitucionalidad saber cuáles son la totalidad de las condiciones que se han ido construyendo a partir de la vigencia de estas normas, creo que con la declaración —en abstracto— de estas disposiciones es suficiente. Ahora, que seguramente van a tener consecuencias sobre el mundo que se esté dando en Chihuahua, o que se esté dando en Veracruz, y dentro de unas semanas, en el asunto de la señora Ministra Piña, en caso de que lo llegáramos aquí a votar, pues creo que esto lo tiene que ser, pero entonces ya

vienen problemas de ejecuciones de sentencias, cumplimientos, inejecuciones, en fin, toda una mecánica que me parece que es distinta a la declaración de invalidez –pura y dura– de las normas impugnadas; insisto, tiene esto consecuencias, pero estas consecuencias se hacen por los operadores jurídicos, estatales y, en su caso, federales, a partir de las condiciones que se estén presentando en el caso concreto.

De otra forma, me parece que es complicado hacer esto, — insisto— lo estuvimos haciendo con casos particulares de trata, etcétera, pero me parece que la condición general es sólo la definición abstracta de los efectos. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora Ministra Luna.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Ministro Presidente. Creo que es muy interesante la pregunta de la Ministra Piña, y me inclinaría también por lo que ahora ha mencionado el señor Ministro Cossío, es una acción de inconstitucionalidad; lo único que hacemos en las acciones de inconstitucionalidad es determinar la invalidez de las normas reclamadas; no hay actos concretos de aplicación, simple y sencillamente se determina si la norma es o no válida, y se determina a partir de qué momento, que siempre es hasta que ésta es notificada al Congreso local, a veces a alguno de los Poderes para conocimiento o lo que sea, pero aquí creo que está dada la determinación del efecto, como normalmente se hace en las acciones de inconstitucionalidad; el tratar de determinar un efecto en el sentido de que queden sin efectos otro tipo de actos, pues nos estamos metiendo en un problema de retroactividad; yo he votado en contra. Pero ¿por qué se ha hecho en algunas cuestiones de trata de personas? Porque es materia penal, y ahí algunos de los señores Ministros han

estado en la idea de que hay que precisar efectos; ahí, a lo único que voy, en la precisión de efectos en materia penal es que se tome en consideración que en la Ley Orgánica del Poder Legislativo local y en la Constitución, en esos casos, por ser materia penal, puede considerar efectos retroactivos, pero no estamos en ese caso. Entonces, por esa razón, me parece que el efecto que se le está dando en las dos acciones es el correcto. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias. Señor Ministro Zaldívar por favor.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Ministro Presidente. También estoy de acuerdo con el efecto que se da en las dos acciones y con los argumentos que han dado la Ministra Luna Ramos y el Ministro Cossío.

Nos meteríamos en un tema de retroactividad, que lo hemos hecho sólo en materia penal de manera muy cuidadosa; incluso, en los últimos asuntos —en los más recientes—, hemos tratado de no fijar los efectos de manera puntual, sino más bien dejarlo a los operadores jurídicos.

Creo que en un asunto, —como este— lo que debemos hacer en una acción de inconstitucionalidad es —simplemente— invalidar con efectos generales la norma a partir de la notificación de los puntos resolutivos y, en ese sentido, estoy de acuerdo con los dos proyectos. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Vamos a votar, entonces, si se está con la propuesta de los proyectos, que es —simplemente— la invalidez de las normas y que cada

quien exprese si el efecto debía ser de otra manera. Tome la votación señor secretario.

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

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Con ambos proyectos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Igual.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** En el mismo sentido.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Con los proyectos.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor de los efectos propuestos.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Con los proyectos.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Con los proyectos.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Con los proyectos.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Estando de acuerdo con los proyectos, solicitaría se hiciera extensivo su efecto a los actos concretos que derivaron de las normas inválidas.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES:** Con los proyectos.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de votos a favor de la propuesta presentada en los proyectos, con la precisión del señor Ministro Pérez Dayán, quien propone que también se hagan extensivos esos efectos a los actos de aplicación de esas normas.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: EN ESE SENTIDO, TAMBIÉN QUEDA APROBADA ESTA PARTE DE LOS EFECTOS QUE SE PROPONEN EN LOS PROYECTOS.**

Y ahora sí, por favor, lea los resolutivos.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente. DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2016:

**PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.**

**SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL DECRETO 1364/2016 II P.O., PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA EL ONCE DE JUNIO DE DOS MIL DIECISÉIS, LA CUAL SURTIRÁ SUS EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS DE ESTA SENTENCIA AL CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA.**

**TERCERO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 56/2016:

**PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 56/2016, PROMOVIDA POR LA PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA.**

**SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ TOTAL DE LOS DECRETOS 880, 881 Y 882, PUBLICADOS –LOS DOS PRIMEROS– EL DIEZ DE JUNIO DE DOS MIL DIECISÉIS Y –EL TERCERO– EL TRECE DEL MISMO MES Y AÑO, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ, POR LOS QUE SE ADICIONARON, REFORMARON Y DEROGARON DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA; DE LOS DECRETOS 883 Y 887, PUBLICADOS EN EL CITADO MEDIO DE DIFUSIÓN LOCAL EL VEINTIOCHO DE JUNIO DE DOS MIL DIECISÉIS, A TRAVÉS DE LOS QUE SE REFORMARON Y ADICIONARON, RESPECTIVAMENTE, DIVERSOS NUMERALES DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y RENDICIÓN DE CUENTAS Y DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL, AMBOS ORDENAMIENTOS DEL ESTADO DE VERACRUZ; ASÍ COMO DEL DECRETO 892, PUBLICADO EN EL CITADO PERIÓDICO**

**OFICIAL EL PRIMERO DE JULIO DE DOS MIL DIECISÉIS, POR EL QUE SE REFORMARON Y ADICIONAROS DIVERSOS PRECEPTOS DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ; EN LA INTELIGENCIA DE QUE LAS DECLARACIONES DE INVALIDEZ DECRETADAS EN ESTE FALLO SURTIRÁN SUS EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS DE ESTA SENTENCIA AL CONGRESO DEL ESTADO VERACRUZ.**

**TERCERO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Están a su consideración los resolutivos, señoras y señores Ministros. ¿Alguna observación? Si no hay observaciones, ¿en votación económica se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**QUEDAN, ENTONCES, RESUELTAS EN ESTE SENTIDO LAS DOS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD: 58/2016 Y 56/2016, CON LAS VOTACIONES Y EL SENTIDO APROBADOS.**

Voy a levantar la sesión, los convoco para la que tendrá lugar el próximo jueves en este recinto a la hora acostumbrada. Y los convoco –a continuación– a la sesión privada que tenemos para analizar asuntos de esta Suprema Corte, una vez que se desaloje la Sala. Se levanta la sesión.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:30 HORAS)**