



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SESIÓN PÚBLICA NÚM. 89 ORDINARIA

LUNES 5 DE SEPTIEMBRE DE 2016

En la Ciudad de México, siendo las once horas con cuarenta y dos minutos del lunes cinco de septiembre de dos mil dieciséis, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Luis María Aguilar Morales, 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 y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena no asistió a la sesión por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al primer período de sesiones de dos mil dieciséis.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número ochenta y ocho ordinaria, celebrada el jueves primero de agosto del año en curso.

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



II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el lunes cinco de septiembre de dos mil dieciséis:

I. 58/2016

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, publicadas en el Periódico Oficial de la entidad federativa de once de junio de dos mil dieciséis, mediante Decreto 1364/2016-II P.O. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz se propuso: *"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 y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta"*.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta de los apartados I, II, III y IV relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de los señores



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del apartado V, relativo a las causas de improcedencia, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz presentó el apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos. Señaló que la accionante esgrimió esencialmente 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. Apuntó que, mediante el decreto impugnado, se reformó el artículo 122 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, así como diversos artículos de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, mediante los cuales se creó una Fiscalía Especializada Anticorrupción, se fijó su relación con la Fiscalía General del Estado, se establecieron competencias, así como la forma de nombramiento y remoción del fiscal correspondiente.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Indicó que el punto de partida para resolver la impugnación planteada es la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 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 se sustenta en que, tanto para la coordinación del sistema anticorrupción como para 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.

Explicó que 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, con lo que se 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



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

se mandatan para la configuración e implementación del sistema constitucional en la materia, lo que no significa 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 determina que los Estados no pueden ejercer su competencia regulatoria antes de la entrada en vigor de las leyes generales, pues la idea es que los diputados locales conozcan las bases federales que les sirven de parámetro de actuación. En ese tenor, 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, y fueron emitidas sin conocer las bases materiales a las cuales debía ajustarse o adecuarse el sistema para lograr sus objetivos, por lo que la emisión de estas modificaciones va en contra de dicho sistema. Por tanto, se propone declarar la invalidez del decreto impugnado, por violentar los artículos transitorios del decreto de la reforma constitucional publicado



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince.

El señor Ministro Medina Mora I. coincidió con el proyecto, pues el incumplimiento de las temporalidades establecidas en los transitorios de la reforma constitucional no se traduce en un problema de índole competencial, sino 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.

Recordó que, 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. 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.

Por tanto, estimó que, si en el caso concreto se legisló sobre una parte integral del sistema anticorrupción antes de que se hubiesen expedido las leyes generales, entonces no se atendieron los términos específicos de la concurrencia definida por el orden federal, por lo que se justifica la



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

declaración de invalidez del decreto impugnado por violación al régimen transitorio para su correcta implementación.

La señora Ministra Luna Ramos adelantó que, en el siguiente asunto del señor Ministro Laynez Potisek, se analizará una situación similar en el Estado de Veracruz, pero en ambos proyectos se da un tratamiento distinto al problema: en el del señor Ministro Cossío Díaz, se desestima el argumento de competencia, porque los Congresos locales la tienen para emitir las leyes locales para completar el Sistema Nacional Anticorrupción, pero deben acatar los artículos transitorios de la reforma constitucional, esto es, se deben esperar a que se emitan las leyes generales correspondientes, reseñando que el Congreso de Chihuahua emitió la reforma impugnada el once de junio de dos mil dieciséis, cuando todavía no se emitía la ley general respectiva, que fue el dieciocho de julio de dos mil seis; y el del señor Ministro Laynez Potisek no se enfoca a una violación a los artículos transitorios, sino al argumento de la incompetencia, pero no para legislar en la materia por parte del Congreso local, sino de una incompetencia temporal por condición suspensiva, consistente en que, en el lapso en el que no se habían emitido las leyes generales y ya había sido publicada la reforma constitucional, sus propios artículos transitorios establecieron una veda para reformar la materia por parte de las legislaturas locales.

En este contexto, consideró que deberá determinarse bajo cuál argumento se resolverán ambos proyectos.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro ponente Cossío Díaz leyó una parte del párrafo treinta y uno de su proyecto: “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”.

Modificó el párrafo treinta y cuatro del proyecto, para agregar algunas correcciones de redacción, conforme a las sugerencias del señor Ministro Franco González Salas.

Luego, leyó el párrafo treinta del proyecto del señor Ministro Laynez Potisek: “De acuerdo con lo anterior, este Tribunal Pleno estima que el argumento de invalidez formulado por la Procuradora General de la República relativo a la falta de competencia por parte del órgano legislativo del Estado de Veracruz para legislar en una materia que era originaria residual del ámbito local exclusivamente, resulta fundado, pues la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción condicionó a los Congresos locales para ejercer su



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

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, que aún no han entrado en vigor”, siendo que, en el diverso párrafo treinta y cinco, vuelve a tocar el tema de la mecánica transicional.

Aclaró haber presentado su proyecto con la mecánica transicional y no con la falta de competencia porque no se le quitó ésta a las legislaturas de los Estados en materia de responsabilidades de servidores públicos, sino que únicamente no pueden legislar durante un determinado tiempo, en razón de que las reformas constitucionales respectivas pretenden contar con un sistema nacional. Por esa razón, se propone declarar infundado el concepto de invalidez planteado por una cuestión estrictamente competencial, y determinar que el Congreso del Estado actuó precipitadamente, en cuanto a que no sabía cuáles eran las condiciones del sistema material al cual tenía que adecuarse por virtud de la ley general correspondiente.

La señora Ministra Piña Hernández observó que, a pesar de que en los proyectos el tratamiento es distinto, llegan a la misma conclusión: invalidar las normas impugnadas. Advirtió que, en el proyecto del señor Ministro Cossío Díaz, se consideró que no se debe limitar el análisis a un aspecto formal, sino que debe tomarse en cuenta la mecánica transicional descrita por el Constituyente para las



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

bases de las responsabilidades y, en el del señor Ministro Laynez Potisek, no se precisa dicha diferencia, sino que estima que es inválida la reforma respectiva porque, hasta que el Congreso de la Unión fije en las correspondientes leyes generales la distribución competencial, es cuando los Estados pueden ejercer esa competencia.

Concluyó que ambos proyectos contemplan que los Estados tienen facultades, pero que existe una veda constitucional, en cuanto a una cuestión temporal. Ante ello, se decantó por el del señor Ministro Laynez Potisek.

El señor Ministro Pérez Dayán opinó que la mecánica del sistema constitucional mexicano, al establecer facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia general, tiene el ánimo de uniformar una materia en la aplicación local y federal: en el caso concreto, de las responsabilidades y su forma de ser exigidas.

Concordó con el proyecto del señor Ministro Cossío, el cual estima infundado el argumento competencial, pues la tienen para complementar lo que la ley general no contenga, siendo que se requiere primero la expedición de ésta para que, a partir de sus postulados, se advierta en qué puede contribuir a nivel local el legislador, por lo que esta reforma impugnada supone un adelanto innecesario. Distinguió que, en el proyecto de la acción de inconstitucionalidad 56/2016, aun cuando comienza por establecer que es fundado el argumento de competencia, refleja un tema de oportunidad.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ante ese panorama, no obstante estar de acuerdo con el sentido de ambos proyectos, coincidió por considerar infundado el argumento de la accionante en ambas acciones de inconstitucionalidad, y seguir la argumentación conforme al proyecto de la presente acción de inconstitucionalidad — 58/2016—, a saber, que esta Suprema Corte advierte, de los transitorios segundo y cuarto de la reforma respectiva, un adelantamiento, pues no se podría considerar que se legisló correctamente, cuando aún no existía la ley general correspondiente.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales estimó que las dos acciones de inconstitucionalidad se podrían analizar conjuntamente, aunque no acumuladas porque lo impiden los artículos 38 y 69 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por tanto, instruyó al secretario general de acuerdos para que diera cuenta con el siguiente asunto de la lista:

- II. **56/2016** Acción de inconstitucionalidad 56/2016, 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, publicadas en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el diez, trece y veintiocho de junio y el primero de julio de dos mil dieciséis, mediante los Decretos 881, 882, 883, 887 y 892. En el



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

proyecto formulado por el señor Ministro Javier Laynez Potisek se propuso: *“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”.*

El señor Ministro ponente Laynez Potisek explicó que, a diferencia del proyecto del señor Ministro Cossío Díaz, se estimó fundado el argumento de la accionante porque, conforme a la reforma constitucional en materia de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

anticorrupción, dejó de ser aplicable el artículo 124 constitucional y el régimen residual para las entidades federativas. En esa tesitura, en el momento en que el legisló el Congreso de Veracruz no tenía la competencia del nuevo sistema, ya que estaba condicionada temporalmente a la expedición de la ley general en la materia, lo cual incidiría también a futuro.

Agregó que, en cuanto a la improcedencia alegada, se determina que, por una parte, no han cesado los efectos de las normas combatidas y, por la otra, involucra un estudio de fondo.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta de los considerandos primero, segundo y tercero —de la acción de inconstitucionalidad 56/2016— relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la discusión en torno al considerando cuarto —de la acción de inconstitucionalidad 56/2016—, relativo a las causas de improcedencia.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

La señora Ministra Luna Ramos apuntó que se alegó que, con la emisión de la ley general —publicada con posterioridad a la reforma impugnada—, se convalida el problema, por lo que cesan los efectos de la norma impugnada; a lo que el proyecto contesta que, primero, para que haya cesación de efectos se debió reformar la ley, lo cual no ocurrió y, segundo, se está involucrado un problema de fondo, por lo que debe analizarse la acción.

Ante ello, manifestó quedarse con la segunda de las razones del proyecto, no con la primera, puesto que no es un problema de procedencia, sino de fondo, además de que podría sobrevenir —en todo caso— una improcedencia pero, una vez decretada esta al inicio, no se puede volver procedente en el transcurso. Por ello, sugirió eliminar las afirmaciones atinentes a que, dado que no se reformó, no hay cesación de efectos, pues no fue ese el planteamiento. Adelantó que, de conservarse eso, se apartaría.

En cuanto al fondo, coincidió con que hay una incompetencia temporal en virtud del artículo transitorio de la reforma respectiva, el cual indica que los Estados no pueden legislar hasta que se emita la ley general respectiva, por lo que se trata de una incompetencia temporal, no de una incompetencia para legislar en la materia. Por esas razones, anunció que estará con el proyecto, agregando que no sólo se incumple con el artículo séptimo transitorio de la reforma constitucional respectiva, sino con todos los demás, específicamente el séptimo.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro Pérez Dayán coincidió con la señora Ministra Luna Ramos en que la procedencia de una acción de inconstitucionalidad atiende a su fecha de presentación y, cuando el órgano jurisdiccional advierte una improcedencia, es que se pronuncia. En la segunda acción se pidió la cesación de los efectos y, de sobreseerse en la acción, la disposición combatida permanecería viva, siendo que, el día en que se presentó la acción, era perfectamente procedente, además de que es un hecho notorio que se legisló en la materia y, si bien ya se dictó la ley general respectiva, de ninguna manera afecta la procedencia de la acción, esto es, no provoca causal alguna que impidiera que este Alto Tribunal se pronuncie.

Por lo que ve al fondo, estimó que no se presentó un caso de competencia retenida o una competencia ejercida atemporalmente, sino simplemente se violó una disposición transitoria de la Constitución, lo cual resulta suficiente para decretar como fundada la acción de inconstitucionalidad, independientemente del tema de la competencia.

Finalmente, sugirió que, en el tema de la causal de improcedencia —de la acción de inconstitucionalidad 58/2016—, se refiriera que el dictado de la ley general respectiva no afecta el estudio de la acción, pues en nada afecta a la procedencia del juicio.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz leyó el párrafo diecisiete del proyecto de la acción de inconstitucionalidad 56/2016: “Ahora, si lo que pretenden acreditar las



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Las mencionadas autoridades con su argumento 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 en el que se analizará, precisamente, la congruencia constitucional entre los decretos impugnados, las normas constitucionales vigentes y transitorias, así como el supuesto conflicto de leyes que pudiera existir”, con lo cual concordó, para enviar al fondo este estudio.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek modificó el proyecto para eliminar la primera de las razones en el considerando cuarto —de la acción de inconstitucionalidad 56/2016—, relativo a las causas de improcedencia.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del considerando cuarto —de la acción de inconstitucionalidad 56/2016—, relativo a las causas de improcedencia, la cual se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la discusión en torno a las consideraciones de fondo de ambos proyectos: apartado VI —de la acción de inconstitucionalidad 58/2016—, relativo a las consideraciones y fundamentos, y



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

considerando quinto —de la acción de inconstitucionalidad 56/2016—, relativo al estudio de fondo.

El señor Ministro Pardo Rebolledo compartió la línea argumentativa del proyecto del señor Ministro Laynez Potisek, puesto que el artículo transitorio sexto de la reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince —“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, 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”— determina la vigencia estatal sobre la materia, e implícitamente limita la competencia de los Congresos locales para expedir ordenamientos, al menos mientras entran en vigor o se expiden las nuevas leyes sobre la materia.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se inclinó por la argumentación del proyecto del señor Ministro Laynez Potisek, así como hacia las observaciones de los señores Ministros Piña Hernández y Pardo Rebolledo, ya que la reforma constitucional alusiva al Sistema Nacional Anticorrupción redefinió la competencia residual de las entidades federativas en esta materia, sujetándolas a la condición de que sean expedidas las leyes generales, lo cual se refuerza con el contenido del artículo sexto transitorio de dicha reforma; de tal suerte que, en ambos casos concretos,



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

las entidades federativas no tenían competencia porque estaban sujetas a que se expidieran las leyes generales correspondientes.

En relación con el problema señalado, concerniente a qué sucedería con las disposiciones locales —emitidas con anterioridad a la emisión de las leyes generales— cuando entran en vigor las leyes generales, estimó que, en todo caso, se tendría que analizar materialmente si coinciden o no con las leyes generales aquellas normas locales que se expidieron cuando no había competencia temporal; sin embargo, consideró que si la legislación local no se puede ajustar hasta que se tenga un marco general completo, al haberse emitido de esta forma se tornarían inválidas de cualquier modo, y si no se podría argumentar que se debería sobreseer porque ya hay leyes generales reglamentarias, menos se podría determinar que las normas locales guardan una constitucionalidad sobrevenida.

El señor Ministro Franco González Salas valoró que, desde la creación del sistema respectivo en la Constitución, los Estados tienen competencia para legislar en la materia, porque —de otra manera— no se entendería la concurrencia y la obligación de adecuar sus ordenamientos a las leyes generales que expida el Congreso de la Unión. Preciso que la diferencia entre los proyectos radica en que el ejercicio de la competencia para legislar queda supeditado a que existan las leyes generales, pues la Constitución es expresa en ese sentido.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Recordó que ha sostenido que, en estos casos de concurrencia, el análisis necesariamente debe pasar por las leyes generales, porque hay una delegación del Constituyente al Congreso de la Unión para que, en atención a lo señalado en las bases constitucionales, legisle y puntualice la concurrencia entre los distintos órdenes de gobierno; consecuentemente, los Estados no debieron ejercer esas competencias constitucionales por la condición suspensiva, esto es, que existan las leyes generales.

Leyó una parte del párrafo treinta del proyecto de la acción de inconstitucionalidad 56/2016: “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, que aún no han entrado en vigor”, el cual presupone que los Estados tienen la competencia, pero está sujeta a esta situación, por virtud del sistema de facultades concurrentes. Luego, leyó una parte del párrafo treinta y uno de ese mismo proyecto: “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 de veintisiete de mayo de dos mil quince, entendida ésta como una ‘veda temporal’ o condición suspensiva para el ejercicio de la facultad concurrente en los términos de los artículos 73 y



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

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 entre órdenes de gobierno y genera una distorsión en el modelo transitorio establecido por la Constitución Federal”, con lo cual se expresó totalmente de acuerdo.

Por estas razones, sugirió tratar de encontrar un punto de coincidencia, en la inteligencia de que la competencia a los Estados está otorgada desde el momento en que se estableció el régimen concurrente y la necesidad de las leyes generales por la Constitución, pero el ejercicio de esa competencia está sujeta, en términos de régimen transitorio de la reforma constitucional respectiva, a la expedición de las leyes generales por parte del Congreso de la Unión, lo cual generó la invalidez de las normas que se expidieron sin cumplir con esta condición.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales estimó que los razonamientos de ambos proyectos no son tan disímiles, porque el problema es que la competencia está condicionada por un sistema transicional, el cual impide al Congreso del Estado ejercerla mientras no se hayan emitido las bases que va a regular, esto es, la ley general respectiva. De tal modo, si bien es cierto que constitucionalmente tiene una facultad genérica el Congreso del Estado para dictar las leyes, la propia Constitución estableció que, para hacerlo,



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

requiere saber cuáles son las bases sobre las que va a legislar. Por tanto, no están tan alejadas unas razones de las otras.

Por ello, se manifestó de acuerdo con ambas propuestas, pero no con la calificación de “infundado” el argumento de la accionante, pues solicitó la invalidez de la norma, que es lo que finalmente se propone y, por lo que se refiere a la convalidación de las normas por la expedición posterior de la ley general, tampoco estimó como viable pues, cuando se emitieron las normas impugnadas, no existía esa competencia.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea agregó que otro fundamento para la falta de competencia de las entidades federativas para expedir estas leyes en materia anticorrupción es el artículo 113 constitucional, el cual establece que “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”, siendo que el artículo transitorio quinto de la reforma constitucional correspondiente prevé que la entrada en vigor de dicho artículo 113 está sujeta a que se expidan las leyes generales. Por ello, se confirmó por el argumento competencial y en que es fundado el concepto de invalidez de la accionante.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro Pérez Dayán recalcó que ha sido una tendencia constitucional establecer sistemas con fundamento en leyes generales, a partir de facultades expresas entregadas por la vía de la Constitución al Congreso de la Unión, y dejar que las Legislaturas de los Estados los complementen.

Señaló que el artículo transitorio cuarto de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción indica que “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”, mientras que el diverso sexto determina la vigencia del sistema anterior, no el nuevo sistema constitucional, y la somete hasta en tanto se expida la ley general correspondiente.

Bajo esa perspectiva, estimó que si el Congreso de Chihuahua hubiera efectuado una modificación atinente al sistema actual, habría violado el referido transitorio sexto y, si pretendió modificar el sistema nuevo, violó el diverso cuarto.

La señora Ministra Piña Hernández señaló que, de conformidad con el artículo 113 constitucional, el distinto 73, fracción XXIV, establece que el Congreso de la Unión está



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

facultado para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113, y la diversa fracción XXIX-H contempla que también será competente para establecer la ley general para determinar las competencias concurrentes, tratándose de responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Así, estimó que se trata de dos leyes generales con un efecto diferente; la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción coordina los diferentes órdenes de gobierno en este sistema conforme al artículo 113; y la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece la coordinación entre los diferentes entes.

En cuanto al nuevo sistema anticorrupción, el Constituyente estableció transitorios para que, una vez que entrara en vigor la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, las legislaturas locales, en el plazo de ciento ochenta días, tenían que coordinarse y adecuarse a lo que estableciera dicha ley general, pero no antes de su expedición, pues las entidades federativas no tenían competencia para legislar.

En el caso de Chihuahua, estimó ser claro que se violó directamente el artículo 73, fracción XXIV, constitucional pues, si aún no existía la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, que debía establecer la concurrencia y distribución de competencias, el Estado no podía legislar al respecto.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro ponente Cossío Díaz sostuvo su proyecto, y exhortó a no confundir los contenidos de los artículos 113 y 73, fracción XXIX-V, pues el primero prevé un Sistema Nacional Anticorrupción, como una instancia de coordinación orgánica —semejante al Sistema Nacional de Seguridad Pública—, mientras que el segundo contempla que el Congreso de la Unión está facultado “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 los 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”.

Por otra parte, estimó que la ley general no habilita las competencias de las entidades federativas, sino que únicamente distribuye competencias, estimando arriesgado afirmar que el artículo 124 ha perdido su vigencia, pues éste mantiene una condición residual. Concordó con el señor Ministro Franco González Salas en que no se despoja a las entidades federativas de una competencia, sino que se les ordena esperar a la emisión de la ley general respectiva para ejercer esa competencia, porque sobre esa ley general deben realizar las adecuaciones sustantivas, por lo que tampoco implica que haya quedado federalizada la materia en su totalidad.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

La señora Ministra Piña Hernández aclaró haber hablado de un “sistema” porque el artículo 6 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción enuncia que “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 el diverso numeral 7 enuncia que se integrará 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”.

Coincidió con el señor Ministro Cossío Díaz en que el artículo 124 constitucional sigue dando facultades residuales a los Estados, y en que la Ley General de Responsabilidades Administrativas establecerá una concurrencia entre esas facultades —como se ha analizado respecto 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 la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro—, con fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-V, constitucional, a diferencia de la Ley General del



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Sistema Nacional Anticorrupción que, con base en el artículo 113 constitucional, establecerá una coordinación.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales reiteró su propuesta —en el proyecto del señor Ministro Cossío Díaz— de no declarar como “infundado” el argumento de la accionante, pues solicitó la invalidez de la norma y ésta es precisamente la propuesta de resolución. Por otra parte, recapituló que los proyectos contienen dos consideraciones: 1) la de competencia y 2) la sistémica, en cuanto a la transitoriedad. Para ello, estimó que, en la votación del estudio de fondo de ambos asuntos, los señores Ministros expresen si están o no por la invalidez y bajo cuál argumento, para efecto de la generación de los engroses correspondientes.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del apartado VI —de la acción de inconstitucionalidad 58/2016—, relativo a las consideraciones y fundamentos, y del considerando quinto —de la acción de inconstitucionalidad 56/2016—, relativo al estudio de fondo, de la cual se obtuvieron los siguientes resultados:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de declarar la invalidez del Decreto 1364/2016 II P.O. —en la acción de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

inconstitucionalidad 58/2016— y de los Decretos 880, 881, 882, 883, 887 y 892 —en la acción de inconstitucionalidad 56/2016—.

Se expresó una mayoría de seis votos de los señores Ministros Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, en favor del argumento contenido en el proyecto del señor Ministro Laynez Potisek. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales votaron en favor de las consideraciones del proyecto del señor Ministro Cossío Díaz. El señor Ministro Pérez Dayán votó en el sentido de que se violó el régimen transitorio que estableció el Sistema Nacional Anticorrupción.

Dada la votación alcanzada, el Tribunal Pleno determinó que los engroses correspondientes se elaboren conforme a la argumentación contenida en el proyecto del señor Ministro Laynez Potisek.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la discusión en torno al apartado VII —de la acción de inconstitucionalidad 58/2016—, relativo a los efectos, y al considerando sexto —de la acción de inconstitucionalidad 56/2016—, relativo a los efectos de la sentencia.

La señora Ministra Piña Hernández observó que, en ambos casos concretos, se solicitó la declaración de invalidez de todos los actos dictados con fundamento en las



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

normas declaradas inválidas, siendo que los proyectos no formulan ninguna consideración al respecto, por lo que externó duda.

El señor Ministro Pérez Dayán se manifestó en el sentido de que la invalidación declarada se haga extensiva a las consecuencias jurídicas y materiales de las normas involucradas.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz recordó que, en torno a este tipo de declaraciones, se han erigido dos posiciones: 1) que, al ser una acción de inconstitucionalidad, sólo se deben fijar efectos generales sobre la norma impugnada —la cual comparte—, y 2) fijar algunos otros efectos más puntuales. Estimó que, desde esta Suprema Corte, no deberían fijarse efectos más puntuales, pues es difícil conocer desde un control de constitucionalidad abstracto cuáles serán todas las condiciones suscitadas a partir de la vigencia de las normas impugnadas, por lo que los operadores jurídicos deberán determinar los efectos particulares de los casos concretos, a partir de la invalidez pura, dura y abstracta decretada por este Alto Tribunal.

La señora Ministra Luna Ramos secundó la participación del señor Ministro Cossío Díaz, ya que en las acciones de inconstitucionalidad se determina la invalidez de las normas reclamadas, no los actos concretos de aplicación, máxime que, si se pretende establecer dejar sin efectos otro tipo de actos, se incurriría en un problema de retroactividad. Aclaró que en otros casos —como en



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

cuestiones relacionadas con el delito de trata de personas— se han imprimido efectos retroactivos porque involucra la materia penal, pero ello no sucede en los presentes asuntos.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó de acuerdo con los efectos que imprimen los dos proyectos, con los argumentos esgrimidos por los señores Ministros Luna Ramos y Cossío Díaz, en tanto que, de lo contrario, se involucraría un problema de retroactividad que sólo es viable en materia penal. Por ello, estimó que sólo se deben invalidar las normas con efectos generales, a partir de la notificación de los puntos resolutivos de estas sentencias.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del apartado VII —de la acción de inconstitucionalidad 58/2016—, relativo a los efectos, y del considerando sexto —de la acción de inconstitucionalidad 56/2016—, relativo a los efectos de la sentencia, la cual se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán por la extensión de la invalidez a los actos concretos derivados de las normas impugnadas y Presidente Aguilar Morales.

Por instrucciones del señor Ministro Presidente Aguilar Morales, el secretario general de acuerdos dio lectura a los puntos resolutivos que regirán en la acción de inconstitucionalidad 58/2016, de la siguiente forma:



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

“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, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive 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.”

Luego, dio lectura a los puntos resolutive que regirán en la acción de inconstitucionalidad 56/2016, de la siguiente forma:

“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



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

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; en la inteligencia de que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso 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.”

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la congruencia formal de los puntos resolutive de ambos asuntos, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que los dos asuntos se resolvieron en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con veintiséis minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a una sesión



Sesión Pública Núm. 89

Lunes 5 de septiembre de 2016

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

privada, tras un receso, así como a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el jueves ocho de septiembre del año en curso, a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN