

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 56/2016, promovida por la Procuradora General de la República, así como los Votos Concurrentes de los Ministros Luis María Aguilar Morales y Alberto Pérez Dayán.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 56/2016

PROMOVENTE: PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA

MINISTRO PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK

SECRETARIO: ALEJANDRO CRUZ RAMÍREZ

COLABORÓ: MIGUEL ÁNGEL ANTEMATE MENDOZA

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al cinco de septiembre de dos mil dieciséis.

VISTOS Y RESULTANDO

1. **PRIMERO. Presentación del escrito de Acción de Inconstitucionalidad.-** Por oficio presentado el **once de julio de dos mil dieciséis**, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arely Gómez González, ostentándose como Procuradora General de la República, promovió la presente Acción de Inconstitucionalidad en la que solicitó la declaración de invalidez de las normas generales que a continuación se señalan, emitidas y promulgadas, respectivamente, por el Congreso y por el Gobernador ambos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave:
 - i. Decreto **880** que adiciona dos fracciones y recorre la fracción XLII para convertirse en la fracción XLIV, del artículo 33 y reforma la fracción XIV del artículo 49, **de la Constitución Política del Estado de Veracruz**. Publicado en el Periódico Oficial de la entidad el diez de junio de dos mil dieciséis.
 - ii. Decreto **881** que adiciona cuatro párrafos al final de la fracción I del artículo 67 **de la Constitución Política del Estado de Veracruz**. Publicado en el Periódico Oficial el diez de junio de dos mil dieciséis.
 - iii. Decreto **882** que deroga el segundo párrafo del artículo 76 y reforma el artículo 78, ambos **de la Constitución Política del Estado de Veracruz**, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el trece de junio de dos mil dieciséis.
 - iv. Decreto **883** que reforma **la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz**, publicado en el periódico de la entidad el veintiocho de junio de dos mil dieciséis.
 - v. Decreto **887** por el que se adicionan diversas disposiciones a **la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz** publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintiocho de junio de dos mil dieciséis.
 - vi. Decreto **892** que reforma los artículos 34, 35, 37 y 38; adiciona los artículos 38 Bis y 38 Ter, y deroga el inciso e) de la fracción I del artículo 40, todos de **la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz**, publicado en el periódico oficial el primero de julio de dos mil dieciséis.
2. **SEGUNDO. Conceptos de Invalidez.-** La Procuraduría General de la República expuso dos conceptos de invalidez, cuyos argumentos pueden ser resumidos de la siguiente manera:

Primer Concepto de Invalidez:

- a. Sostiene que los Decretos 880, 881, 882, 883, 887 y 892 violan los artículos 16, párrafo primero, 73, fracciones XXIV y XXIX-V de la Constitución Federal, así como los artículos Cuarto, Quinto, Sexto y Séptimo Transitorios del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución General de la República.

- b. Manifiesta que de acuerdo con el régimen constitucional transitorio, el Poder Constituyente Permanente determinó que las legislaturas locales deberían adecuar su orden jurídico una vez que se expidieran y entraran en vigor las leyes generales siguientes: a) La Ley General que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción (artículo 73, fracción XXIV) y b) La Ley General de Responsabilidades Administrativas (artículo 73 fracción XXIX-V).
- c. Reproduce el contenido de los artículos Cuarto, Quinto, Sexto y Séptimo Transitorios de la reforma constitucional para sostener que dicha reforma no ha entrado en vigor, dado que no se han publicado y entrado en vigor las leyes generales a las que se refiere.
- d. Considera que las legislaturas locales tienen obligación para expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas hasta que entren en vigor las leyes generales. Menciona que el poder reformador de la constitución dispuso lo anterior a efecto de que los sistemas anticorrupción locales se diseñaran en congruencia con el propio Sistema Nacional.
- e. Señala que hasta que no se publiquen y entren en vigor las Leyes Generales, continuará aplicándose la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como de fiscalización y control de recursos públicos que en el ámbito de las entidades federativas se encuentre vigente.
- f. Señala que el Sistema Nacional Anticorrupción se determinó como un conjunto de acciones institucionales entre las autoridades de distintos órdenes de gobierno para prevenir, detectar y sancionar los hechos de corrupción, mediante instrumentos de control como las bases y principios para la coordinación entre autoridades de fiscalización y de control de recursos públicos de todos los órdenes de gobierno.
- g. Menciona que el Sistema consideró viable la incorporación de un modelo de distribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno en lo concerniente a la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como de los particulares que estén vinculados con las mismas.
- h. Señala que se dotó de competencia al Congreso de la Unión para que expidiera las leyes generales correspondientes a través de las cuales estableciera las bases de coordinación entre los diversos niveles de gobierno, a efecto de articular esfuerzos de prevención, el combate y la sanción a la corrupción.
- i. Considera que las normas constitucionales establecen los supuestos que si bien a cada Poder le son otorgadas todas las atribuciones para ejercer sus funciones, ello no significa que la distribución de aquellas siga un patrón rígido que sólo atienda a la lógica formal de cada Poder, pues aunque esto opera en términos generales, existen excepciones y temperancias que permiten la interrelación de los poderes, basados en una división de poderes.
- j. Cita algunas consideraciones de la controversia constitucional 78/2013 para sostener el principio de división de poderes y el régimen de particularidades y de colaboración de Poderes para la realización de actos o el control de un Poder por parte de otro.
- k. Señala que, para evitar distorsiones, el Congreso de la Unión determinó que para garantizar tanto los derechos como los actos de autoridad emitidos bajo la vigencia de las leyes y las normas constitucionales previas a la entrada en vigor del decreto de reformas constitucionales, conservarían su vigencia.
- l. Sostiene que, del régimen de transitoriedad se advirtió la necesidad de crear un modelo que no genere distorsiones en el sistema vigente o que generase lagunas o vacíos normativos, y ello se reflejó en los artículos transitorios de la reforma constitucional de mayo de dos mil quince.
- m. Menciona que el artículo séptimo transitorio sostiene que los sistemas anticorrupción en cada una de las entidades federativas surgirán con base en las previsiones y en las bases que el Congreso de la Unión desarrolle con la emisión de las Leyes Generales; dicha atribución deberá ser desarrollada en sus ordenamientos legales dentro de los ciento ochenta días siguientes a que entren en vigor las normas expedidas por el Poder Legislativo Federal.
- n. Señala que a la fecha de presentación de la acción de inconstitucionalidad, el Congreso de la Unión aún no ha ejercido la facultad de referencia y por lo tanto las entidades deben apegarse al mandamiento inmerso en el artículo sexto transitorio, es decir: continuar aplicando la normatividad vigente en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, de fiscalización y de control de los recursos públicos que se encontraban en vigor antes del veintisiete de mayo de dos mil quince.

- o. Señala que las autoridades emisora y promulgadora no atendieron al régimen de transitoriedad, pues la propia reforma del Congreso Local generó una desatención al mandato constitucional debido a que se adecuó el orden jurídico local a una norma constitucional que aún no ha entrado en vigor; de conformidad con el artículo quinto transitorio.
- p. Considera que la cuestión demandada versa con :”...*la incompetencia de las autoridades emisora y promulgadora de los decretos controvertidos para legislar en la materia anticorrupción, en virtud de que, si el Congreso de la Unión no ha emitido y puesto en vigor las Leyes Generales que regulen el sistema nacional anticorrupción y el nuevo esquema de responsabilidades administrativas, en consecuencia, la reforma constitucional publicada el 27 de mayo de 2015 no ha entrado en vigor y, por lo tanto, las entidades federativas no cuentan con la competencia para expedir su normatividad local, en tanto que aún no ha comenzado a transcurrir el plazo a partir del cual se iniciaría la vigencia para que aquéllas cuenten con dicha atribución.*”¹
- q. Señala que las legislaturas locales cuentan con un impedimento para configurar sus sistemas locales anticorrupción hasta en tanto se expidan las leyes generales de la materia. Así, en las materias de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, de fiscalización y control de recursos públicos –por mandato constitucional- se debe aplicar la legislación que estuviera en vigor en las entidades federativas al veintisiete de mayo de dos mil quince.
- r. Sostiene que, de subsistir los decretos controvertidos, diversos actos adolecerían de vicios de inconstitucionalidad, pues serían emitidos con apoyo en normas jurídicas que carecen de sustento constitucional a saber:
 - i) La declaración de procedencia por parte del Congreso del Estado.
 - ii) La expedición de la legislación en materia anticorrupción.
 - iii) Los nombramientos del Contralor General del Estado, del Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción, así como los Magistrados de la Sala Superior especializada en materia anticorrupción del Tribunal Contencioso Administrativo.
 - iv) La instalación de un Comité Coordinador Anticorrupción integrado por los titulares de las instituciones anticorrupción locales para instaurar el Sistema Local Anticorrupción.
 - v) La creación de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción dependiente de la Fiscalía General del Estado de Veracruz.
 - vi) Las causas de remoción del titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.
 - vii) La designación que realice el Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción de los fiscales, peritos, policías y demás personal que requiera para cumplir con esas atribuciones.
 - viii) La creación ex profeso de la Sala Superior Especializada en materia anticorrupción que dependerá del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para dar cumplimiento a la legislación en materia anticorrupción.
 - ix) La ampliación competencial a favor de la Sala superior especializada para conocer de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares vinculados con faltas graves, así como la imposición de sanciones que correspondan, o los actos para fincar el pago de indemnizaciones y sanciones que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal.
 - x) Las sanciones que imponga la Sala superior a las personas físicas que actúen a nombre y representación de una persona moral y en beneficio de ella y podrá suspender las actividades, disolución o intervención de la sociedad moral.
- s. En este sentido, solicita que los conceptos de invalidez se estudien bajo los criterios: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE SE HAGAN VALER DEBE EFECTUARSE A LA LUZ DE LAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL VIGENTES AL MOMENTO DE RESOLVER” y “SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.”

¹ Argumento visible a foja 29 del expediente de la Acción de Inconstitucionalidad 56/2016.

Segundo Concepto de Invalidez.

- t. Menciona que los decretos 880, 881, 882, 883, 887 y 892 violan los principios de certeza y seguridad jurídica previstos en los artículos 14, párrafo segundo y 16 párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 - u. Se violenta el artículo Sexto Transitorio de la Reforma Constitucional, toda vez que si el numeral mandata que hasta en tanto el Congreso de la Unión no expida las Leyes Generales, se deberá seguir aplicando tanto en el ámbito federal como en las entidades federativas, la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como de fiscalización y control de recursos públicos vigentes a la fecha en que haya entrado en vigor dicho Decreto. Bajo dicha regla, ninguno de los órganos legislativos, tanto federal como local, pueden emitir normas en materia de combate a la corrupción, pues el mandato constitucional transitorio es claro.
 - v. Finalmente, menciona que el legislador local: *“...al no atender la veda que el Poder Constituyente estableció en el artículo sexto transitorio del decreto de reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince, y al no respetar el mandato establecido en dicha cláusula respecto de “blindar” la vigencia de las normas previas a la reforma constitucional en materia de corrupción, está originando dos legislaciones, una que debe estar vigente y otra emitida sin facultades, que de aplicarse, traería como consecuencia que los actos derivados de esta fueran inconstitucionales. Por tanto, se origina la violación (sic) los principios de certeza y seguridad jurídica reconocidos en los artículos 14 y 16 constitucionales.”*²
3. **TERCERO. Preceptos Constitucionales presuntamente violados.-** Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que la Procuradora General de la República considera violentados son los artículos 14, párrafo segundo, 16 párrafo primero y 73 fracciones XXIV y XXIX-V de la Norma Suprema, así como los numerales Cuarto, Quinto, Sexto y Séptimo Transitorios del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince.
4. **CUARTO. Admisión y trámite.-** Mediante proveído de once de julio de dos mil dieciséis, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la Acción de Inconstitucionalidad bajo el número 56/2016, y turnar el asunto al Ministro Javier Laynez Potisek para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.
5. Por acuerdo de doce de julio de dos mil dieciséis, el Ministro instructor admitió a trámite la acción y dio vista a los órganos que emitieron y promulgaron las normas impugnadas para que rindieran sus respectivos informes.
6. **QUINTO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.** Al rendir su informe en síntesis sostuvo lo siguiente:
- a. Que es cierto que el suscrito promulgó y mandó publicar los Decreto 880, 881, 882, 883, 887 y 892 combatidos.
 - b. Que los decretos impugnados se elaboraron con base en las facultades otorgadas al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave por los artículos 39, 40, 116 y 124 de la Constitución Federal, así como por el artículo 33 de la Constitución local y 18, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo local.
 - c. Que no se ha expedido nombramiento alguno de los magistrados de las salas en materia anticorrupción, Contralor General y del Fiscal Especializado en combate a la corrupción.
 - d. Que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el diverso 59 de la Ley Reglamentaria de la materia, pues a la fecha de presentación de su informe, las leyes generales a que se refiere el artículo Segundo Transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Federal, publicado el veintisiete de mayo de dos mil quince, ya se encuentran publicadas (dieciocho de julio de dos mil dieciséis), lo que a su juicio genera la cesación de efectos de la impugnación realizada y por ende el asunto debe declararse sin materia al no existir el conflicto de leyes que se denuncia.
 - e. Que existe la adecuación de las reformas a la Constitución local y las leyes relativas en materia anticorrupción con la norma constitucional y leyes generales invocadas.

² Argumento visible a foja 35 del escrito de Acción de Inconstitucionalidad 56/2016.

- f. Que respecto del Decreto 880 no es inconstitucional porque no contraviene el texto de la constitución Federal que establece que las entidades federativas establecerán sistemas locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.
- g. Además el Comité Coordinador Anticorrupción local se conforma de manera análoga a la estructura federal, a saber: titulares del órgano de Fiscalización Superior, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, de la Contraloría General, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información, un miembro del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, así como un representante ciudadano destacado por su contribución a la transparencia, rendición de cuentas o combate a la corrupción el cual se elegirá conforme a la ley secundaria que en su momento se emita.
- h. Respecto del Decreto 881, en el cual se hace la implementación de la Fiscalía Especializada en combate a la Corrupción, señala que no existe una facultad explícita concedida a la Federación para imponer a los estados la manera en que adecuarán las constituciones locales y leyes estatales a la Constitución Federal y a las leyes generales respecto a la creación de fiscales anticorrupción, porque aseverar que los estados deben indefectiblemente realizar de una única manera tal adecuación es admitir que el Congreso de la Unión sustituye a los Congresos locales en el ejercicio de sus atribuciones, por lo que las entidades federativas deberán de encontrar la manera de adaptar sus sistemas a los principios establecidos en el ámbito constitucional federal.
- i. Del Decreto 882 la reforma conserva la figura del fuero local para quienes por la naturaleza de sus encargos deben necesariamente realizar pronunciamientos con absoluta libertad como los diputados o garantizar la independencia e imparcialidad en la impartición de justicia como los Magistrados del Poder Judicial, Fiscal General y tribunales autónomos, lo que no contraviene lo establecido en la Constitución Federal, pues esta materia corresponde a las legislaturas de los Estados por la facultad residual.
- j. En el Decreto 883 se estableció un plazo perentorio al quince de octubre del año de presentación de las cuentas públicas para la presentación del informe del resultado, lo que permite ajustar debidamente el cumplimiento de las facultades de comprobación del órgano fiscalizador, al tiempo que se mantiene la certeza y la seguridad jurídica de los entes fiscalizables para atender y dar toda la información relacionada con los pliegos de observaciones que deben solventarse en términos de ley, conforme a la competencia residual establecida en el artículo 124 constitucional.
- k. Por lo que se refiere al Decreto 887 y tomando en cuenta que es competencia de los congresos locales normar la figura del fiscal especial anticorrupción en el ámbito local, es que el hecho de que se regule dicha figura en la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, lejos de contravenir alguna disposición constitucional, cumple con la función de una ley reglamentaria respecto de una norma constitucional local, lo cual es acorde con las facultades que reconoce la propia Constitución Federal a los congresos de los estados.
- l. Del Decreto 892 señala que resulta un error afirmar que la Sala Anticorrupción se haya creado conforme a las leyes generales supuestamente no expedidas, ya que la reforma constitucional señala desde sus bases de qué conocerán los tribunales administrativos por cuanto hace a la responsabilidad administrativa y lo único que ordena es que dichos tribunales y su estructura se muden a conformar un organismo autónomo.
- m. Antes de la reforma el Poder Legislativo local podía modificar la estructura de su Tribunal Contencioso de conformidad con el artículo 124 de la Constitución Federal.
- n. Respecto a las competencias, estos tribunales ya conocían por regiones y ahora se concentran en una sala especializada. Es cierto que las facultades respecto a responsabilidades administrativas se concretizó siguiendo el esquema de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pero al no haber entrado en vigor, el Estado tenía esa facultad residual de regular o en caso de no considerarlo así, la que quedaría subsanada de cualquier manera con la entrada en vigor de la nueva legislación.
- o. En razón al segundo concepto de invalidez resulta inoperante, porque las leyes generales ya fueron debidamente promulgadas y publicadas, e infundado, ya que por lo que hace a los decretos 880 y 881, no generan conflicto de leyes en el tiempo, en razón de su contenido, pues en ambos casos no puede existir conflicto de leyes porque se trata de leyes que se adaptan a lo ya señalado en la Constitución.

7. SEXTO. Informe del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Al rendir su informe precisó en síntesis lo siguiente:

- a. Considera que fue el Congreso de la Unión quien incumplió con el Decreto Federal al no emitir las leyes generales en tiempo y forma de conformidad con el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional, por lo que, atento a ello, lo que hizo la legislatura fue darle cumplimiento a lo ordenado en la reforma.
- b. Señala que el decreto contiene una reforma al título cuarto de la Constitución Federal y el desencuentro con el accionante consiste en el Decreto 880 sea inconstitucional pues no hay contradicción entre la norma de carácter general y la Constitución.
- c. Considera que el hecho de que el Congreso no haya llevado a cabo la promulgación de las leyes no impide de manera alguna que las legislaturas de los Estados cumplan con los seis meses decretados por lo que se actualiza la improcedencia:
 - i. Considera que el Congreso de la Unión no cumplió con el término que le impuso el Decreto de 27 de mayo de 2015.
 - ii. Que el hecho de que el Congreso no haya cumplido con la disposición constitucional no exime a las legislaturas del Estado.
 - iii. El artículo segundo transitorio obligaba al Congreso a partir del 27 de mayo de 2015 a las reformas y adiciones al artículo 73 de la Constitución Federal.
 - iv. Considera que las reformas fueron realizadas y apegas con la legislación general apegada por el Congreso de la Unión y sostiene que debe apegarse al sistema general y no a la fecha de promulgación. Por lo tanto ha quedado sin efectos pues el 18 de julio de 2016 fue expedido el Decreto de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
 - v. Considera que debe declararse sin materia la acción de inconstitucionalidad y no se contraviene ninguna disposición de la Constitución Federal ni de las leyes generales.
- d. Respecto del Decreto 881 señala que dicho decreto contiene una adición a la Constitución del Estado de Veracruz y se refiere a una restructuración de la Fiscalía General del Estado para combatir hechos de corrupción, de conformidad con los artículos 79, 104, 108, 109, 113 y 114 de la Constitución Federal y por el contrario sólo se está cumpliendo con lo aprobado por el Congreso de la Unión.
- e. Respecto del Decreto 882 señala que su consecuencia se deriva de la libre facultad de configuración de los estados y se trata de una norma sobre el régimen interior de los Estados.
- f. Respecto del Decreto 883, se menciona que dicho decreto se deriva de una iniciativa a cargo del Ejecutivo del Estado y consiste en una serie de reformas a la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- g. Menciona que el Decreto 887 se realizaron adiciones a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado como consecuencia de la creación de dicha fiscalía especializada en una reforma constitucional local.
- h. Finalmente, que respecto del Decreto 892 se motiva de la materia de responsabilidad de servidores públicos y para diferenciarla de los juicios de nulidad por actos administrativos, es que en uso de la competencia existente al momento de la reforma con la que contaba el Tribunal Contencioso Administrativo. Así, considera que sobre el Decreto 892 no se legisó en materia anticorrupción sino que se reorganizó el Tribunal en materia de responsabilidades administrativas, con las mismas funciones para resolver asuntos en materia administrativa.

8. SÉPTIMO. Alegatos y cierre de instrucción. Una vez transcurrido el plazo para formular alegatos y al encontrarse debidamente instruido el procedimiento, el dos de septiembre de dos mil dieciséis, se cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución.

CONSIDERANDO

- 9. PRIMERO.- Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente Acción de Inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso **c)**, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el numeral 10 fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se plantea la posible contradicción de diversos artículos contenidos en los Decretos 880, 881, 882, 883, 887 y 892 publicados los días diez, trece y veintiocho de junio, así como el primero de julio, todos de dos mil dieciséis, en el Periódico Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 10. SEGUNDO. Oportunidad.** Corresponde determinar si la presente Acción de Inconstitucionalidad fue presentada de manera oportuna, de conformidad con el primer párrafo del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante “Ley Reglamentaria”)³.
- 11.** En el caso que nos ocupa, las normas generales fueron publicadas mediante Decretos de diez, trece, veintiocho de junio así como el primero de julio de dos mil dieciséis en el Periódico Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Por lo tanto, el plazo para la interposición del presente mecanismo de regularidad constitucional transcurrió de la siguiente manera:
- Respecto de los Decretos **880** y **881** publicados el viernes diez de junio, el plazo para su impugnación transcurrió del once de junio al once de julio de dos mil dieciséis; por lo tanto, si el escrito de acción de inconstitucionalidad fue presentado el once de julio del presente año, es indudable que la impugnación de los decretos se realizó de manera oportuna.
 - Respecto del Decreto **882**, fue publicado el trece de junio de dos mil dieciséis, así, el plazo para su impugnación transcurrió del catorce de junio al catorce de julio de dos mil dieciséis; por tanto, si el escrito de acción de inconstitucionalidad fue presentado el once de julio de ese año, la impugnación fue oportuna.
 - Respecto de los Decretos **883** y **887**, ambos se publicaron el martes veintiocho de junio de dos mil dieciséis; así el plazo para su impugnación transcurrió del veintinueve de junio al veintiocho de julio de del propio año; por tanto, al haberse presentado el escrito de acción de inconstitucionalidad el once de julio de la misma anualidad, es indudable que la presentación fue oportuna.
 - Finalmente, respecto del Decreto **892**, publicado el primero de julio de dos mil dieciséis, el plazo para su impugnación transcurrió del día dos de julio al treinta y uno de julio de dos mil dieciséis; así, si el referido escrito de acción de inconstitucionalidad se presentó el once de julio del mismo año, su presentación fue oportuna.
- 12. TERCERO. Legitimación.** Suscribe el presente medio de control constitucional Arely Gómez González, en su carácter de Procuradora General de la República, lo que acredita con la copia certificada de su nombramiento en ese cargo, por parte del Presidente de la República⁴.
- 13.** Ahora bien, el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, anterior a la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, por virtud de lo dispuesto en el artículo Décimo Sexto Transitorio del Decreto de reforma respectivo, faculta al Procurador General de la República para ejercer la acción de inconstitucionalidad contra leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano⁵.

³ “ARTICULO 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.”

⁴ Fojas 36 a 38 del expediente.

⁵ “Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. (...)”

14. Así, conforme a lo anterior y además a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria, aplicable en términos del diverso numeral 59 de la propia ley⁶, la promovente de este medio impugnativo cuenta con la legitimación para ello, pues acredita su cargo y, además, impugna disposiciones de carácter general contenidas en diversas leyes locales⁷, que estima contrarias a la Constitución Federal.
15. **CUARTO. Causas de Improcedencia.** En el presente asunto, tanto el Congreso como el Gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, señalaron que la presente acción de inconstitucionalidad es improcedente al actualizarse el supuesto previsto en el artículo 19, fracción V, en relación con el numeral 59 de misma de la Ley Reglamentaria⁸ pues medularmente consideran que a la fecha de presentación de sus informes las leyes generales a que se refiere el artículo Segundo Transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Federal, publicado el veintisiete de mayo de dos mil quince, ya se encuentran publicadas (dieciocho de julio de dos mil dieciséis), lo que a su juicio genera la cesación de efectos de la impugnación realizada por la Procuradora General de la República y, por ende, el asunto debe declararse sin materia al no existir el conflicto de leyes que se denuncia.
16. No se actualiza la causa de improcedencia alegada por parte de las mencionadas autoridades, toda vez que su argumento pretende que con motivo de la publicación de las Leyes Generales que señalan, se deje 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 existir⁹.
17. En estas condiciones y al no existir alguna otra causa de improcedencia que se haya hecho valer, ni advertirse por parte de este Tribunal Constitucional la actualización oficiosa de alguna, lo procedente es continuar con el estudio de fondo.
18. **QUINTO. Estudio de Fondo.** La accionante impugna los decretos 880, 881, 882, 883, 887 y 892 emitidos por la Legislatura del Estado de Veracruz, bajo el argumento central de 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.

⁶ Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)"

"Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

⁷ Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia número P.J.J. 98/2001, de rubro, texto y datos de identificación: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al procurador general de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el procurador general de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna". Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIV. Septiembre de 2001. Página: 823.

⁸ "ARTÍCULO 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

(...)

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

ARTÍCULO 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

La (sic) causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad."

⁹ Sirve de apoyo el criterio contenido en la tesis P.J.J. 36/2004 de rubro y texto siguientes: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez."

Los artículos reformados y adicionados por los decretos impugnados son del tenor siguiente¹⁰:

DECRETO 880

ARTÍCULO PRIMERO. SE ADICIONAN DOS FRACCIONES, QUE SERÁN LA XLII Y XLIII, Y SE RECORRE LA FRACCIÓN XLII PARA CONVERTIRSE EN LA FRACCIÓN XLIV, DEL ARTÍCULO 33 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE.

Artículo 33. Son atribuciones del Congreso:

[...]

(ADICIONADA, G.O. 10 DE JUNIO DE 2016)

XLII. Con la aprobación de las dos terceras partes de sus miembros, a propuesta del titular del Poder Ejecutivo, designar al titular de la Contraloría General del Estado, en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

En caso de que la persona propuesta para ocupar el cargo de Contralor General no obtenga el voto aprobatorio requerido para ser designado, el titular del Poder Ejecutivo podrá enviar tantas propuestas como sean necesarias hasta lograrse la mayoría de votos requeridos. El Contralor General en funciones continuará en el desempeño de su cargo hasta que esto suceda.

(ADICIONADA, G.O. 10 DE JUNIO DE 2016)

XLIII. Expedir la legislación en materia local anticorrupción, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes generales en la materia, con el objeto de coordinarse para la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Al efecto, deberá instalarse de manera permanente un Comité Coordinador Anticorrupción, que tenga como objetivo instaurar el Sistema Local Anticorrupción y coordinarse con el Federal, y que estará integrado por los titulares en el Estado del Órgano de Fiscalización Superior, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, de la Contraloría General, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información, un miembro del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, así como un representante ciudadano destacado por su contribución a la transparencia, rendición de cuentas o combate a la corrupción, en términos de la legislación que para dichos fines se emita.

ARTÍCULO SEGUNDO. SE REFORMA LA FRACCIÓN XIV DEL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE.

Artículo 49. Son atribuciones del Gobernador del Estado:

[...]

(REFORMADA, G.O. 10 DE JUNIO DE 2016)

XIV. Nombrar y remover libremente a los servidores públicos de la administración pública, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados en otra forma por esta Constitución y por las leyes, incluyendo al Contralor General del Estado.

DECRETO 881

ARTÍCULO ÚNICO. SE ADICIONAN CUATRO PARRAFOS AL FINAL DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 67 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE.

Artículo 67. Conforme a esta Constitución y la ley, los Organismos Autónomos del Estado contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendrán autonomía técnica, presupuestal, de gestión y para emitir las reglas conforme a las cuales sistematizarán la información bajo su resguardo, y sólo podrán ser fiscalizados por el Congreso del Estado.

¹⁰ En las transcripciones, a efecto de tener un mejor panorama y entendimiento de las reformas, adiciones y derogaciones combatidas, se incluyen porciones normativas que no fueron materia de los Decretos cuya invalidez se demanda, por lo cual se resaltan los textos que son materia de dichos Decretos.

Estos organismos desarrollarán las actividades Estatales siguientes:

I. La procuración de justicia y la vigilancia del cumplimiento de las leyes, de acuerdo con las disposiciones de la Constitución federal que rigen la actuación del ministerio público, para ejercer las acciones correspondientes en contra de los infractores de la ley, así como las que tengan por objeto la efectiva reparación del daño causado y la protección de los derechos de la víctima del acto ilícito.

Esta actividad estará a cargo del organismo autónomo del Estado denominado Fiscalía General, que para su estricto cumplimiento contará con una autonomía presupuestaria que podrá ser mayor pero no menor al uno punto cinco por ciento del total del presupuesto general del Estado previsto para el ejercicio anual respectivo y que deberá ministrarse conforme al calendario autorizado en los términos que establezca la ley.

La función de procurar justicia encomendada a la Fiscalía General, se regirá por los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos, de acuerdo con las siguientes bases:

a) a h)...

(ADICIONADO, G.O. 10 DE JUNIO DE 2016)

La Fiscalía General contará con una Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, cuyo titular deberá reunir todos los requisitos señalados para ser Fiscal General. Dicho Fiscal Especial será nombrado por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado, previa convocatoria pública que éste emita para tal efecto.

(ADICIONADO, G.O. 10 DE JUNIO DE 2016)

Una vez concluido el proceso establecido en la convocatoria pública emitida, la propuesta será presentada al Pleno del Congreso del Estado para su votación. En caso de no obtener el voto aprobatorio a que hace referencia el párrafo anterior, el Congreso del Estado realizará una segunda convocatoria pública, y así sucesivamente hasta que se alcance la mayoría requerida. El Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción durará en su encargo cinco años, sin perjuicio de que pueda ser removido libremente por el Fiscal General del Estado, siempre y cuando se actualice alguna de las causales que se establezcan en la ley para tal efecto.

(ADICIONADO, G.O. 10 DE JUNIO DE 2016)

El nombramiento del Fiscal Especializado antes referido podrá ser objetado por el titular del Poder Ejecutivo del Estado, dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso se procederá a un nuevo nombramiento en los términos anteriormente señalados. De no pronunciarse en ese plazo, se entenderá que no tiene objeción para ello y se tendrá por ratificado.

(ADICIONADO, G.O. 10 DE JUNIO DE 2016)

La remoción realizada por el Fiscal General del Estado, respecto al Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción, podrá ser objetada por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado, dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el titular de la Fiscalía Especializada antes referida será restituido en el ejercicio de sus funciones.

DECRETO 882

ARTÍCULO ÚNICO. SE DEROGA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 76 Y SE REFORMA EL ARTÍCULO 78, AMBOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE.

Artículo 76. Los servidores públicos serán responsables por las faltas o delitos en que incurran durante el desempeño de sus funciones.

(DEROGADO SEGUNDO PÁRRAFO, G.O. 13 DE JUNIO DE 2016)¹¹

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, G.O. 13 DE JUNIO DE 2016)

Artículo 78. El Congreso del Estado, por las dos terceras partes de los votos de la totalidad de sus integrantes, declarará si ha lugar a proceder por la comisión de delitos durante el tiempo de su cargo, en contra de los Diputados, el Fiscal General del Estado, los Magistrados y el Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos. En el procedimiento que se siga, se respetarán las garantías de audiencia y legalidad.

Si el Congreso declara que ha lugar a proceder, el servidor público quedará suspendido de su cargo y a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley. Cuando el proceso penal culmine en sentencia absolutoria, el inculcado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su cargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

Si se declara que no ha lugar a proceder, se suspenderá todo proceso, pero ello no será obstáculo para que la denuncia se presente ante las autoridades competentes cuando el acusado haya concluido su encargo, pues la resolución no prejuzga los fundamentos de la imputación.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeñe alguno de los cargos a que hace referencia este artículo.

No se requiere declaración de procedencia por parte del Congreso, cuando alguno de los servidores públicos mencionados, se encuentre separado de su cargo. Tampoco se requiere dicha declaración cuando se trate de servidores públicos que tengan el carácter de suplente, salvo que se encuentre en el ejercicio del cargo.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público, no se requerirá declaración de procedencia.

DECRETO 883

ÚNICO. SE REFORMA EL ARTÍCULO 51 DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y RENDICIÓN DE CUENTAS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE.

(REFORMADO, G.O. 28 DE JUNIO DE 2016)

Artículo 51. El Informe del Resultado se entregará al Congreso, por conducto de la Comisión, a más tardar el quince de octubre del año de presentación de las Cuentas Públicas correspondientes.

DECRETO 887

ARTÍCULO ÚNICO. SE ADICIONAN LA FRACCIÓN III BIS AL ARTÍCULO 15; EL ARTÍCULO 28 BIS; EL INCISO D) A LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 38; Y LOS ARTÍCULOS 39 BIS Y 39 TER, A LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE.

Artículo 15. Integración

Para el ejercicio de sus funciones y el despacho de los asuntos que le competen, la Fiscalía General estará al mando del Fiscal General, quien se auxiliará de los servidores públicos de confianza y de las unidades administrativas siguientes:

[...]

¹¹ El texto del párrafo derogado señalaba lo siguiente: "El Gobernador, durante el ejercicio de su cargo, sólo podrá ser acusado ante el Congreso por la comisión de delitos graves del orden común. Por los demás delitos y faltas podrá ser acusado, conforme a las leyes respectivas, al concluir su mandato".

(ADICIONADA, G.O. 28 DE JUNIO DE 2016)

III Bis. Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción;

(ADICIONADO, G.O. 28 DE JUNIO DE 2016)

Artículo 28 Bis. Atribuciones en Materia de Combate a la Corrupción.

Las atribuciones en materia de combate a la corrupción, que se ejercerán por conducto de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, comprenden:

I. Ejercer las atribuciones que la Constitución, las leyes, los reglamentos y demás disposiciones jurídicas confieren al Ministerio Público, en materia de investigación y persecución de delitos relacionados con hechos de corrupción;

II. Diseñar e implementar estrategias y líneas de acción para combatir los hechos en materia de corrupción;

III. Implementar planes y programas para detectar la comisión de los hechos que se consideran como delitos en materia de corrupción en el ámbito de su competencia;

IV. Instrumentar mecanismos de colaboración con otras autoridades para la elaboración de estrategias y programas tendientes a combatir los hechos en materia de corrupción;

V. Implementar y fortalecer, en el ámbito de su competencia, mecanismos de cooperación y colaboración con las autoridades de los tres órdenes de gobierno, para la investigación de los hechos en materia de corrupción;

VI. Diseñar e implementar proyectos, estudios y programas permanentes de información y fomento de la cultura de la denuncia y de la legalidad;

VII. Diseñar, integrar e implementar sistemas y mecanismos de análisis de la información fiscal, financiera y contable, para que pueda ser utilizada en las investigaciones;

VIII. Celebrar convenios con instituciones y organismos públicos o privados, nacionales o extranjeros, en el ámbito de su competencia, para prevenir y combatir hechos en materia de corrupción; y

IX. Las demás que en su caso le confieran otras disposiciones legales aplicables.

Artículo 38. Especialización y Desconcentración Regional

Para el desarrollo de las funciones de la Fiscalía General, se contará con un sistema de especialización y desconcentración regional, sujeto a las bases generales siguientes:

I. Sistema de especialización:

a) a c)...

(ADICIONADO, G.O. 28 DE JUNIO DE 2016)

d) La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción tendrá competencia territorial en todo el Estado, coordinándose con todas las unidades administrativas que integran la Fiscalía General.

(ADICIONADO, G.O. 28 DE JUNIO DE 2016)

Artículo 39 Bis. Del Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción.

La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción es el órgano de la Fiscalía General del Estado previsto en el artículo 67, fracción I, párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado, que para el ejercicio de sus funciones contará con autonomía técnica, administrativa, operativa y presupuestal.

La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, además de las previstas en el artículo 28 Bis, tendrá las atribuciones siguientes:

I. Nombrar al personal del área de su adscripción, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables;

II. Participar como integrante en el Comité Coordinador del Sistema Local Anticorrupción;

III. Contar con fiscales, peritos, policías de investigación y demás personal que se requiera y sean necesarios para la atención de los asuntos de su competencia, sobre los que ejercerá mando directo en los términos señalados en esta ley;

IV. Proponer, a quien corresponda, el contenido teórico práctico de los programas de capacitación, actualización y especialización respecto del personal adscrito a esta Fiscalía Especializada;

V. Proponer al Fiscal General el nombramiento de los fiscales por designación especial, que reúnan amplia experiencia profesional en la materia;

VI. Coordinar y supervisar la actuación de la policía de investigación adscrita a su área de competencia;

VII. Emitir acuerdos, circulares, instructivos, bases y demás disposiciones administrativas que rijan la organización y actuación de la Fiscalía en el ámbito de su competencia;

VIII. Implementar mecanismos de colaboración con autoridades que ejerzan facultades de fiscalización, a fin de fortalecer el desarrollo de las investigaciones en la materia de su competencia;

IX. Requerir a las instancias de gobierno la información útil o necesaria para las investigaciones, la que por ningún motivo le podrá ser negada, incluso anteponiendo el secreto bancario, fiduciario o cualquiera otro de similar naturaleza;

X. Coadyuvar con otras áreas de la Fiscalía General en el desarrollo de herramientas de inteligencia, investigación y demás que sean necesarias para conocer la evolución de las actividades relacionadas con los hechos en materia de corrupción;

XI. Generar sus propias herramientas para identificar patrones de conducta que pudieran estar relacionados con operaciones con recursos de procedencia ilícita, vinculadas a hechos de corrupción;

XII. Emitir guías y manuales técnicos, junto con las áreas competentes de la Fiscalía General, para la formulación de dictámenes en materia de análisis fiscal, financiero y contable que requieran los fiscales en cumplimiento de sus funciones de investigación y persecución de hechos en materia de corrupción;

XIII. Conducir la investigación para la obtención de datos o medios de prueba relacionados con hechos en materia de corrupción;

XIV. Previo acuerdo con el Fiscal General, llevar a cabo y suscribir la celebración de convenios con las entidades federativas para tener acceso directo a la información disponible en los Registros Públicos de la Propiedad, así como de las unidades de inteligencia patrimonial o equivalentes de las entidades federativas, para la investigación y persecución de los hechos en materia de corrupción;

XV. Dirigir, coordinar y realizar la investigación de los hechos que presuntamente constituyan delitos del fuero común en materia de su competencia;

XVI. Ordenar el aseguramiento de bienes propiedad del imputado, así como de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño, dueño beneficiario o beneficiario controlador, cuyo valor equivalga al producto, los instrumentos u objetos del hecho delictivo, cuando éstos hayan desaparecido o no se localicen por causa atribuible al imputado;

XVII. Promover la extinción de dominio de los bienes de los imputados o sentenciados, así como de aquellos respecto de los cuales se conduzcan como dueños, dueños beneficiarios o beneficiarios controladores, cuyo valor equivalga a los bienes desaparecidos o no localizados por causas atribuibles al imputado o sentenciado, cuando estos bienes estén relacionados con hechos en materia de corrupción, que sean susceptibles de la acción de extinción de dominio, en los términos de la legislación aplicable;

XVIII. Ejercer la facultad de atracción de las investigaciones que se practiquen en cualquier Unidad Integral de Procuración de Justicia, Unidad de Atención Temprana o Agencia del Ministerio Público o fiscalía dependiente de la Fiscalía General del Estado, que sean de su competencia;

XIX. Solicitar información a las instituciones públicas federales, estatales o municipales, órganos autónomos estatales o federales y, en general, a cualquier entidad pública o privada;

XX. Autorizar el criterio de oportunidad, abstención de investigar y archivo temporal, en términos de lo establecido por el artículo 7 de esta ley;

XXI. Acordar y autorizar, cuando proceda, la propuesta de los Fiscales de su adscripción, la determinación de no ejercicio de la acción penal, previo estudio técnico jurídico de la carpeta de investigación;

XXII. Supervisar y dar seguimiento a los mandamientos emitidos por el órgano jurisdiccional, así como su cumplimiento en los asuntos de su competencia;

XXIII. Procurar que los derechos de la víctima u ofendido sean tutelados, preservando los relativos a la reparación del daño cuando sea procedente;

XXIV. Supervisar el funcionamiento de las unidades administrativas que le estén adscritas;

XXV. Decidir responsablemente sobre el destino de los recursos que le sean asignados, a fin de cubrir todas las necesidades que surjan en el desempeño de sus facultades;

XXVI. Ejercer las atribuciones que el Código Nacional de Procedimientos Penales establece para las Procuradurías Generales de Justicia o Fiscalías Generales, en los procesos penales que sean de su competencia, incluso en los casos en que el proceso deba seguirse conforme a disposiciones anteriores al inicio de la (sic) de dicho ordenamiento; y

XXVII. Las demás que en su caso le confieran otras disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

(ADICIONADO, G.O. 28 DE JUNIO DE 2016)

Artículo 39 Ter. Nombramiento y Remoción del Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

El titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción será designado por el Congreso del Estado, en términos del artículo 67 fracción I de la Constitución del Estado, previa convocatoria pública.

El titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción elaborará su proyecto anual de presupuesto para enviarlo a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado, por conducto de la Fiscalía General del Estado, para que se integre al Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado, en el que se identificará el monto aprobado para esta Fiscalía durante el correspondiente ejercicio fiscal.

El Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción podrá ser removido por el Fiscal General por cualquiera de las causas siguientes:

I. No aprobar las evaluaciones de control de confianza;

II. Hacer uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes, alcohólicas u otras que produzcan efectos similares;

III. Incurrir en causas de responsabilidad en el ejercicio de su encargo, por faltas administrativas graves o penales; o

IV. Incurrir en cualquiera de las hipótesis delictivas perseguidas con motivo de su encargo, en ejercicio de sus funciones.

El Fiscal General deberá informar al Congreso del Estado de la remoción del Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción, para efectos de lo previsto en el párrafo final de la fracción I del artículo 67 de la Constitución del Estado.

DECRETO 892

ARTÍCULO ÚNICO. SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 34, 35, 37 Y 38; SE ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 38 BIS Y 38 TER, Y SE DEROGA EL INCISO E) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 40, TODOS DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE.

(REFORMADO, G.O. 1 DE JULIO DE 2016)

Artículo 34. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo es el órgano especializado del Poder Judicial, con atribuciones para dirimir las controversias que se susciten entre particulares y las autoridades de la administración pública estatal o municipal, los organismos autónomos previstos en el artículo 67, fracciones III y IV, de la Constitución Política del Estado, la Universidad Veracruzana y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, en funciones de derecho público; así como las que promueva la autoridad que resulte afectada por un acto definitivo de la administración pública estatal o municipal, atendiendo a la competencia que señalen la presente Ley, el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado y demás normativa aplicable; así como para dar cumplimiento a la legislación en materia de anticorrupción en el ámbito de competencia jurisdiccional del Estado.

(REFORMADO, G.O. 1 DE JULIO DE 2016)

Artículo 35. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo funcionará en Pleno y en salas; se compondrá por diez magistrados, uno de los cuales formará parte del Consejo de la Judicatura y no integrará sala. Habrá una Sala Superior, una sala especializada en materia anticorrupción y tres salas regionales. El Pleno se integrará por todos los magistrados adscritos a salas: la Sala Superior por tres magistrados, la sala especializada en materia anticorrupción por tres magistrados, y las salas regionales en forma unitaria. El Pleno, la Sala Superior, la sala especializada en materia anticorrupción, y las salas regionales, contarán con un secretario de acuerdos, secretarios de estudio y cuenta, actuarios y el personal administrativo que requieran para su buen funcionamiento, nombrados conforme a lo señalado por esta Ley. El secretario de acuerdos de la Sala Superior fungirá como tal en el Pleno del Tribunal.

Los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, serán suplidos en sus faltas temporales que no excedan de diez días consecutivos, por el Secretario de Acuerdos de la sala correspondiente.

(REFORMADO, G.O. 1 DE JULIO DE 2016)

Artículo 37. El Pleno sesionará con la asistencia de por lo menos cinco de sus integrantes, y sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos de los presentes, quienes sólo podrán abstenerse de votar en los casos en que tengan impedimento legal. Cuando exista empate, el presidente tendrá voto de calidad.

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, G.O. 1 DE JULIO DE 2016)

Artículo 38. La Sala Superior tendrá su sede oficial en el municipio de Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave y tendrá competencia para:

(REFORMADA, G.O. 1 DE JULIO DE 2016)

I. Resolver los recursos de revisión que se interpongan en contra de las resoluciones de las salas;

II. Resolver los recursos de reclamación que se interpongan en contra de los acuerdos de trámite dictados por el presidente del Tribunal;

(REFORMADA, G.O. 1 DE JULIO DE 2016)

III. Conocer las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los magistrados de las salas no dicten la resolución que corresponda dentro de los plazos señalados por la ley;

(REFORMADA, G.O. 1 DE JULIO DE 2016)

IV. Girar mandamientos a las salas, en el ámbito de su competencia, para encomendarles la realización de alguna diligencia;

(REFORMADA, G.O. 1 DE JULIO DE 2016)

V. Calificar las excusas o impedimentos de los magistrados del Tribunal. En el caso de la sala especializada en materia anticorrupción, se deberá estar a las reglas de suplencia para la conformación de la sala;

(REFORMADA, G.O. 1 DE JULIO DE 2016)

VI. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las salas;

(REFORMADA, G.O. 1 DE JULIO DE 2016)

VII. Conocer del incumplimiento de las sentencias de las salas; y

(REFORMADA, G.O. 1 DE JULIO DE 2016)

VIII. Conocer de los demás asuntos que establezcan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución del Estado, las Leyes Generales, y las demás leyes aplicables en el Estado.

(ADICIONADO, G.O. 1 DE JULIO DE 2016)

Artículo 38 Bis. La sala especializada en materia anticorrupción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo tendrá su residencia en Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, y tendrá competencia en el Estado para:

I. Designar de entre sus integrantes a su presidente;

II. Conocer de:

a) Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y Particulares vinculados con faltas graves promovidas por la Contraloría General del Estado y los Órganos Internos de Control de los entes públicos estatales o municipales, o por el Órgano de Fiscalización Superior del Estado, para la imposición de las sanciones que correspondan, en términos de lo dispuesto por la Ley de Responsabilidades Administrativas vigente para el Estado. Así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública estatal o municipal, o al Patrimonio de los entes públicos estatales o municipales.

Bajo ninguna circunstancia se entenderá que la atribución de la sala especializada en materia anticorrupción, para imponer sanciones a particulares por actos u omisiones vinculadas con faltas administrativas graves, se contraponen o menoscaba (sic) la facultad que cualquier ente público posea para imponer sanciones a particulares en los términos de la legislación aplicable.

b) Los procedimientos, resoluciones definitivas, recursos o actos administrativos, dictados por la autoridad estatal o municipal, que impongan sanciones a los servidores públicos y a los particulares, cuando estos últimos ejerzan recursos económicos procedentes de la Hacienda Pública estatal o municipal;

c) Los asuntos que le sean turnados para sancionar responsabilidades administrativas que la ley determine como graves en casos de servidores públicos y de los particulares que participen en dichos actos;

d) El recurso por medio del cual se califica como grave la falta administrativa que se investiga contra un servidor público;

e) Los juicios interpuestos contra servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley respectiva determine como graves;

f) Los juicios contra particulares donde se les impute responsabilidad administrativa por actos vinculados con otros servidores públicos derivados de los juicios a que hace referencia el inciso anterior; y

g) Los demás casos que establezcan las leyes generales respecto a los tribunales administrativos en materia anticorrupción.

III. Imponer los medios de apremio para hacer cumplir sus resoluciones;

IV. Imponer las medidas precautorias y cautelares que le soliciten en términos de lo establecido en la Ley de Responsabilidades Administrativas vigente para el Estado, cuando sean procedentes, con una duración no mayor a noventa días hábiles;

V. Fincar responsabilidades administrativas a los servidores públicos y particulares en los casos que la legislación determine como graves, e imponer a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública estatal o municipal, o al patrimonio de los entes públicos estatales o municipales;

VI. Imponer a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, así como posibles nombramientos o encargos públicos del orden estatal, municipal o intermunicipal, según corresponda;

VII. Sancionar a las personas morales cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella. En estos casos podrá procederse a la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, estatales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que sea definitiva;

VIII. A petición de su Magistrado Presidente, solicitar al Pleno de la Sala Superior que se realicen las gestiones necesarias ante las autoridades competentes para garantizar las condiciones que permitan a los Magistrados de la propia sala especializada en materia de anticorrupción, ejercer con normalidad y autonomía sus atribuciones;

IX. Dar seguimiento y proveer la ejecución de las resoluciones que emita;

X. Atender los mandamientos de la Sala Superior en el ámbito de su competencia;

XI. Solicitar el auxilio de las salas regionales para la realización de diligencias fuera de su jurisdicción territorial;

XII. Proponer, en su respectivo ámbito, reformas al Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo;

XIII. Rendir oportunamente al presidente del Tribunal un informe bimestral de las actividades de la sala; y

XIV. Las señaladas en las demás leyes como competencia exclusiva de la sala especializada en materia anticorrupción.

Las resoluciones definitivas de la sala especializada en materia anticorrupción, se tomarán por mayoría de votos, por lo que para la validez de las sesiones se requerirá siempre de la presencia de tres Magistrados.

(ADICIONADO, G.O. 1 DE JULIO DE 2016)

Artículo 38 Ter. Los Magistrados de la sala especializada en materia anticorrupción tendrán las siguientes atribuciones:

I. Admitir, prevenir, reconducir o mejor proveer, la acción de responsabilidades contenida en el informe de presunta responsabilidad administrativa;

II. Admitir o tener por contestada la demanda, en sentido negativo;

III. Admitir o rechazar la intervención del tercero;

IV. Admitir, desechar o tener por no ofrecidas las pruebas;

V. Admitir, desechar y tramitar los incidentes y recursos que le competan, formular los proyectos de resolución, de aclaraciones de la resolución y someterlos a la consideración de la sala especializada en materia anticorrupción;

VI. Dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios para instruir el procedimiento sancionatorio, incluyendo la imposición de las medidas de apremio necesarias para hacer cumplir sus determinaciones, acordar las promociones de las partes y los informes de la (sic) autoridades y atender la correspondencia necesaria, autorizándola con su firma;

VII. Formular el proyecto de resolución definitiva y, en su caso, el que recaiga a la instancia de apelación o ejecutoria;

VIII. Dictar los acuerdos y providencias relativas a las medidas cautelares provisionales en los términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas vigente para el Estado, así como proponer a la sala especializada en materia anticorrupción, el proyecto de resolución correspondiente a la medida cautelar definitiva que se estime procedente;

IX. Proponer a la sala especializada en materia anticorrupción la designación del perito tercero;

X. Solicitar la debida integración del expediente para un mejor conocimiento de los hechos en la búsqueda de la verdad material; asimismo los Magistrados podrán acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los mismos, ordenar la práctica de cualquier diligencia o proveer la preparación y desahogo de la prueba pericial cuando se planteen cuestiones de carácter técnico y no hubiere sido ofrecida por las partes en el procedimiento de investigación;

XI. Dirigir la audiencia de vista con el personal de apoyo administrativo y jurisdiccional que requiera;

XII. Dar seguimiento y proveer la ejecución de las resoluciones que emita;

XIII. Coadyuvar con las autoridades competentes para el mejor desempeño de sus funciones;

XIV. Proponer al Consejo de la judicatura, por conducto del Tribunal de lo contencioso administrativo, el nombramiento, remoción y liquidación del Secretario de Acuerdos, Secretarios de Estudio y Cuenta, Actuarios y demás personal administrativo de la Sala Especializada, con excepción de los defensores jurídicos;

XV. Solicitar a la autoridad correspondiente, la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos; y

XVI. Las demás que les correspondan conforme a las disposiciones legales aplicables.

Artículo 40. Las salas regionales tendrán competencia para:

I. Conocer de:

a) a d)...

e) (DEROGADO, G.O. 1 DE JULIO DE 2016)¹²

19. Como puede advertirse, en estos decretos se reformaron, adicionaron y derogaron diversos ordenamientos del Estado de Veracruz, en los siguientes términos:

De la Constitución Política:

- a) La facultad del Congreso local para designar al Contralor General del Estado a través del procedimiento diseñado; también se le reconoció como facultad la de emitir la legislación local en materia de anticorrupción, de conformidad con la Constitución Federal y las leyes generales en la materia, con el objeto de coordinarse para la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción; también se prevé la creación, instalación, integración y funcionamiento de un Comité Coordinador Anticorrupción y la atribución del titular del Poder Ejecutivo Estatal de remover libremente al Contralor General (Decreto 880).

¹² El texto del inciso derogado señalaba: "e) Resoluciones dictadas por la autoridad, que impongan sanciones a los servidores públicos que hubiesen incurrido en responsabilidad administrativa;"

- b) La creación dentro de la estructura de la Fiscalía General de una Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, el mecanismo para la designación de su titular, la duración del periodo de su encargo y la atribución del Fiscal General de removerlo libremente, la facultad del Ejecutivo estatal de objetar su designación; así como la del Congreso de objetar su remoción **(Decreto 881)**.
- c) La derogación del señalamiento del Gobernador de ser sujeto de responsabilidad penal por delitos cometidos durante el ejercicio de su cargo y la facultad del Congreso local que ha lugar a proceder penalmente en contra de diferentes servidores públicos por la comisión de delitos durante el periodo de su encargo **(Decreto 882)**.

De la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas:

- d) El periodo de presentación del informe de resultados de la revisión de las cuentas públicas estatales **(Decreto 883)**.

De la Ley Orgánica de la Fiscalía General:

- e) Las atribuciones, ámbito de competencia territorial y procedimiento de designación del titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, su régimen presupuestal, las causas y procedimiento para su remoción **(Decreto 887)**.

De la Ley Orgánica del Poder Judicial:

- f) La instauración del Tribunal de lo Contencioso Administrativo dentro del ámbito del Poder Judicial local, el establecimiento de su competencia, entre la que se ubica la de dar cumplimiento a la legislación en materia de anticorrupción en el ámbito de competencia jurisdiccional del Estado que la propia norma le señala, la estructura y forma de funcionamiento de dicho Tribunal, la instauración de una Sala Especializada en materia de anticorrupción, la forma en que se llevarán a cabo sus sesiones, las atribuciones de los Magistrados que integran la mencionada Sala Especializada y la derogación de la competencia de las Salas Regionales para conocer de las resoluciones dictadas por la autoridad, que impongan sanciones a los servidores públicos que hubiesen incurrido en responsabilidad administrativa **(Decreto 892)**.
20. Ahora, a efecto de analizar el planteamiento de invalidez hecho valer, se debe tomar en cuenta que mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de mayo de dos mil quince, se emitió el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia de combate a la corrupción, entre ellos las fracciones XXIV y XXIX-V de su artículo 73, mediante los cuales se facultó al Congreso de la Unión para emitir, entre otras: a) la Ley General que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción referido en el artículo 113 constitucional y b) 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 incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.
21. El régimen transitorio de esta reforma prevé un modelo a través del cual los sistemas federal y locales en la materia, deberán armonizarse para cumplir con los fines constitucionales de la reforma. Dicho modelo parte de la base que tanto en lo que se refiere a la coordinación del sistema anticorrupción¹³, 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, dentro del plazo de un año a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional¹⁴.
22. La emisión de estas leyes generales se configura como el punto de partida para el ejercicio competencial por parte del Congreso de la Unión, de las legislaturas de los Estados y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) para la expedición de las leyes y para realizar las adecuaciones normativas correspondientes en el ámbito de sus respectivas competencias, así como para conformar los sistemas anticorrupción de las entidades federativas, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de esas leyes generales¹⁵.

¹³ El cual, de conformidad con el texto reformado del artículo 113 constitucional, tiene como finalidad “...la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.”

¹⁴ SEGUNDO. El Congreso de la Unión, dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 de esta Constitución, así como las reformas a la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H de dicho artículo. Asimismo, deberá realizar las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el presente Decreto y en las leyes que derivan del mismo.

¹⁵ CUARTO. 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.

23. Hay que destacar que la entrada en vigor de los artículos contenidos en el decreto de reforma constitucional se da en momentos distintos, ya que el artículo Primero transitorio prevé que el decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación, esto es el veintiocho de mayo de dos mil quince, es decir, en ese momento sólo entran en vigor de manera inmediata la modificación, reforma y adición de los artículos 22, fracción II; 28, fracción XII; 41, fracción V, apartado A, en sus párrafos segundo, octavo y décimo¹⁶; 74, fracciones II, VI, en sus párrafos segundo tercero, cuarto y quinto, VIII y IX; 76, fracción II; 104, fracción III; 116, fracción II, párrafos sexto y octavo; 122, apartado c), base primera, fracción V, inciso c), párrafo segundo, e) m) y n)¹⁷, así como el artículo 73 en sus fracciones XXIV, XXIX-H y XXIX-V¹⁸. Estos artículos se refieren a la fiscalización de recursos públicos y algunas disposiciones en materia eminentemente penal, así como la competencia legislativa en el artículo 73 para la emisión de las Leyes Generales en materia de responsabilidades administrativas de servidores públicos y sistema nacional anticorrupción.
24. En tanto que el artículo Quinto Transitorio, condicionó la entrada en vigor de las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen en el decreto a los artículos 79, 108, 109, 113, 114, 116, fracción V y 122 base quinta, a la emisión y entrada en vigor de las Leyes Generales mencionadas en el párrafo anterior y que esencialmente se refieren a la materia de responsabilidades de los servidores públicos, sistema nacional anticorrupción y tribunales de justicia administrativa¹⁹.
25. Lo anterior, configura un modelo constitucional de transición específico para la materia que nos ocupa, bajo la peculiar característica 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, esto es, entran en vigor de modo simultáneo. Esta mecánica transicional 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 responsabilidades administrativas, sino también al contenido de las leyes generales, como se desprende del contenido literal del artículo Séptimo transitorio de la reforma²⁰.
26. De esta forma, el modelo de transición adoptado por el Constituyente para esta materia en específico, no sólo presenta elementos temporales de ultractividad de la legislación vigente al momento de la entrada en vigor del decreto²¹, 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 quiere decir 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.
27. En refuerzo de las anteriores consideraciones, conviene traer a colación el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en la parte relativa al Sistema Nacional Anticorrupción, del cual destaca lo siguiente:

“Es así como se propone la modificación de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear el Sistema Nacional Anticorrupción como una 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.

[...]

¹⁶ En el Decreto de Reformas Constitucionales al referirse a este precepto, se señala textualmente: “41, **párrafo segundo**, fracción V, apartado A, en sus párrafos segundo, octavo y décimo”; sin embargo, de la lectura integral de dicho numeral con motivo del citado Decreto, se advierte que la reforma se realizó al “41, fracción V, apartado A, en sus párrafos segundo, octavo y décimo”, tal y como se cita en el cuerpo de esta resolución.

¹⁷ La reforma de este numeral corresponde al texto que se encontraba vigente en la época de su emisión, es decir, al 28 de mayo de 2015.

¹⁸ PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo previsto en los transitorios siguientes.

¹⁹ QUINTO. Las adiciones, reformas y derogaciones que por virtud del presente Decreto se hacen a los artículos 79, 108, 109, 113, 114, 116, fracción V y 122, BASE QUINTA, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las leyes a que se refiere el Transitorio Segundo del presente Decreto.

²⁰ SÉPTIMO. Los sistemas anticorrupción de las entidades federativas deberán conformarse de acuerdo con las Leyes Generales que resulten aplicables, las constituciones y leyes locales.

²¹ 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.

El diseño legislativo hará del sistema una instancia incluyente en todos los órdenes de gobierno al establecer como requisito indispensable para su funcionamiento la participación ciudadana.

Por lo anterior, esta Comisión dictaminadora conviene en establecer el nombre de Sistema Nacional Anticorrupción, esto por considerar que el combate a la corrupción es fundamental para alcanzar estándares de integridad pública.

[...]

Esto es, el sistema nacional de fiscalización, en términos del proyecto, se inscribe como un subsistema consolidado y autónomo pero funcionando como eje central y pilar fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción, de forma tal que las acciones emprendidas por el Estado para prevenir y sancionar la corrupción, no se llevarán a cabo de forma aislada o fragmentada, sino como un sistema integral articulado para prevenir y sancionar las responsabilidades administrativas y los hechos de corrupción, sea que éstas deriven del ejercicio indebido de los recursos públicos o bien, del incumplimiento de responsabilidades públicas que no se vinculan necesariamente con la hacienda pública.

[...]

Así, por primera vez en México, contaremos con un sistema integral y transversal, alejado de intereses personales, pues sus finalidades son muy claras: generar mejores estándares en el servicio público y combatir de manera definitiva los actos de corrupción.

[...]

De igual forma, la idoneidad de la medida también se justifica por su alcance nacional: las entidades federativas deberán establecer sistemas locales anticorrupción, aspecto derivado de las iniciativas dictaminadas. Es así que estos sistemas locales servirán como mecanismos de coordinación para el diseño, evaluación de políticas de educación, concientización, prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la promoción de la integridad pública.

[...]

Como ya ha sido expuesto, el Sistema pretende homologar acciones entre los diferentes órdenes de gobierno para la generación de mayores estándares de integridad pública y combate a la corrupción. No obstante, este objetivo no podrá alcanzarse sin mecanismos de coordinación efectivos. Con la finalidad de dotar al Sistema del marco jurídico necesario para su adecuado funcionamiento, se considera indispensable complementar el marco constitucional con la facultad del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de emitir una ley general que establezca las bases de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno competentes en las materias objeto del presente dictamen.

28. Vale la pena destacar que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de dieciocho de julio de dos mil dieciséis, el Congreso de la Unión emitió la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, decreto que entró en vigor al día siguiente de su publicación, tal como lo indica su artículo Primero transitorio²².
29. 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 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.

²² PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo previsto en los transitorios siguientes.

Cabe señalar que si bien de conformidad con el artículo TERCERO transitorio del mismo decreto, la Ley General de Responsabilidades Administrativas entrará en vigor hasta al año siguiente de la entrada en vigor del decreto, la entrada en vigor de las leyes generales conforme a los artículos transitorios del decreto que las emite no es un tema que incida para la resolución de este caso.

30. De este modo, el modelo constitucional transitorio expresamente establecido para el caso, incide fundamentalmente en los contenidos del Sistema Nacional Anticorrupción para su efectiva implementación a través de una articulación de los distintos órdenes de gobierno por conducto de la Legislación General expedida por el Congreso de la Unión. 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 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.
31. Desde esta perspectiva, resulta contrario a la pretensión del legislador constitucional y a las finalidades bajo las cuales estructuró el sistema de combate a la corrupción, que las entidades federativas ejerzan su competencia legislativa antes de la entrada en vigor de las leyes generales. De este modo, si bien las legislaturas locales tienen un plazo de adecuación legislativa posterior a la entrada en vigor del sistema, lo cierto es que resulta contrario a la idea misma del modelo de transición constitucional específicamente diseñado para la materia que nos ocupa, que los diputados locales no conozcan las bases de las leyes generales que les servirán de parámetro de actuación en el ejercicio de su competencia legislativa.
32. La gravedad de este desconocimiento se hace patente desde el momento en que, atendiendo al criterio material estricto, el legislador local emite diversas normas generales sin conocer y sin tener en cuenta las bases que establecerán las leyes generales en la materia. En nada abunda a la seguridad jurídica y a la pretensión de que el sistema empiece a funcionar de manera eficaz y coordinada desde un primer momento, el que los legisladores locales de manera previa establezcan los órganos y modifiquen las normas que materialmente se relacionan con este nuevo sistema constitucional anticorrupción hasta que el mismo no haya entrado en vigor.
33. Resulta claro para este Alto Tribunal que la reforma a la Constitución Política, a la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, a la Ley Orgánica de la Fiscalía General y a la Ley Orgánica del Poder Judicial, todos estos ordenamientos del Estado de Veracruz, tienen una relación directa con el sistema constitucional y con su modelo particular de transición, puesto que la totalidad de las normas que se contienen en los decretos impugnados se relacionan con la materia específica aquí analizada —combate a la corrupción y responsabilidades administrativas de los servidores públicos—. Lo anterior se ilustra con los elementos de los correspondientes procesos legislativos que el Congreso del Estado de Veracruz aportó previo requerimiento al presente expediente:

a) Respecto del Decreto 880 se señala²³:

“[...] VI. Que, en ese mismo contexto, para esta comisión que dictamina es procedente la propuesta de incorporar, como atribución del Congreso del Estado, expedir la legislación anticorrupción en el ámbito local, de conformidad con la Carta Magna Federal, a fin de dar cumplimiento a lo establecido en la reforma constitucional en esa materia, publicada el veintisiete de mayo de dos mil quince en el Diario Oficial de la Federación, en la que se señala que “... las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción”.

b) Respecto del Decreto 881²⁴:

“[...] II. Que, de conformidad con lo señalado en la exposición de motivos del proyecto turnado a esta dictaminadora, la iniciativa en estudio tiene como objetivo fortalecer los mecanismos institucionales estatales para detectar, sancionar y erradicar la corrupción, mediante el establecimiento de una fiscalía encargada de atender los delitos relacionados con la misma, que forme parte del órgano responsable de la procuración de justicia, en homologación al esquema federal en esa materia.

²³ Consideraciones contenidas en el Dictamen de la Comisión Permanente de Justicia y Puntos Constitucionales de la Sexagésima Tercera Legislatura del Estado de Veracruz, obtenido de la versión electrónica del Diario de los Debates del Congreso estatal, en la siguiente dirección http://www.legisver.gob.mx/diariodedebates/diariodedebatesLXIII/Diciembre_2015.pdf páginas 153 y 154; lo anterior, en atención a que ese órgano legislativo remitió incompleta la documentación requerida por este Alto Tribunal respecto del Decreto 880.

²⁴ Consideraciones contenidas en el Dictamen de la Comisión Permanente de Justicia y Puntos Constitucionales de la Sexagésima Tercera Legislatura del Estado de Veracruz, visible a fojas 226 reverso del expediente en que se actúa.

c) Respecto del Decreto 882²⁵:

“[...] II. Que, al analizar el contenido de la iniciativa de que se ocupa el presente dictamen, se advierte que la misma tiene como finalidad la de modificar las normas que otorgan protección constitucional a servidores públicos ante las contravenciones a la ley en que puedan incurrir en el desempeño de su encargo.”

d) Respecto del Decreto 883²⁶:

“[...] 3. La iniciativa establece que las disposiciones constitucionales y legales, tanto de naturaleza federal como local, se han modificado recientemente con el propósito de procurar un Procedimiento de Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas que presentan los Entes Fiscalizables, técnicamente más detallado, introduciendo mecanismos de economía procesal y estableciendo plazos y términos concretos.

[...]

III. Que ello permitirá a la Autoridad Fiscalizadora ejercer a plenitud sus atribuciones de comprobación y, en su caso, financiamiento de indemnizaciones y sanciones en los supuestos de violación de los principios de contabilidad gubernamental, integración y presentación de información financiera y responsabilidad de los servidores públicos involucrados en el manejo de todos los elementos que integran la Gestión Financiera de los entes público(s).”

e) Respecto del Decreto 887²⁷:

“[...] III. Que, del estudio de la iniciativa materia del presente dictamen, se advierte que tiene como objetivo fundamental establecer, en el ordenamiento que regula la organización y funcionamiento de la Fiscalía General del Estado, la figura de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, a partir de la inclusión de ésta en la Constitución Política del Estado.

[...]

VII. Que, igualmente, en la exposición de motivos de la iniciativa en estudio se señala que la corrupción es un fenómeno que desincentiva la inversión del sector privado, afecta el presupuesto de las familias veracruzanas, disminuye la legitimidad del Estado y genera desigualdad y discriminación en el disfrute de los derechos humanos, por lo que se convierte en un obstáculo para el desarrollo de la Entidad, razón por la que destaca la creación de un órgano especializado para investigar y perseguir los delitos relacionados con hechos de corrupción, por lo que se plantea precisar las atribuciones de ese órgano, así como las reglas para su nombramiento y las causas para la remoción de su titular.”

f) Respecto del Decreto 892²⁸:

“[...] II. Que según se advierte del estudio de los antecedentes de la iniciativa, la propuesta hecha es para adecuar la normatividad local a la constitución federal otorgando facultades al Tribunal Contencioso administrativo para conocer de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y Particulares vinculados con faltas graves promovidas por la Contraloría General del Estado y los Órganos Internos de Control de los entes públicos estatales o municipales, o por el Órgano de la Fiscalización Superior del Estado, para imposición de las sanciones que correspondan, en términos de lo

²⁵ Consideraciones contenidas en el Dictamen de la Comisión Permanente de Justicia y Puntos Constitucionales de la Sexagésima Tercera Legislatura del Estado de Veracruz, visible a fojas 231 del expediente.

²⁶ Antecedentes y Consideraciones contenidas en el Dictamen de la Comisión Permanente de Justicia y Puntos Constitucionales de la Sexagésima Tercera Legislatura del Estado de Veracruz, visible a fojas 235 vuelta del expediente.

²⁷ Consideraciones contenidas en el Dictamen de la Comisión Permanente de Procuración de Justicia de la Sexagésima Tercera Legislatura del Estado de Veracruz, visible a fojas 237 vuelta del expediente.

²⁸ Consideraciones contenidas en el Dictamen de la Comisión Permanente de Justicia y Puntos Constitucionales de la Sexagésima Tercera Legislatura del Estado de Veracruz, visible a fojas 236 del expediente, información que fue complementada con la obtenida de la versión electrónica del Diario de los Debates del Congreso estatal, en la siguiente dirección <http://www.legisver.gob.mx/gaceta/gacetaLXIII/GACETA137.pdf> página 11; lo anterior, en atención a que ese órgano legislativo remitió incompleta la documentación requerida por este Alto Tribunal respecto del Decreto 892.

dispuesto por la Ley de Responsabilidades Administrativas vigente para el Estado. Así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública estatal o municipal, o al Patrimonio de los entes públicos estatales o municipales.”

34. Es por ello que la sola emisión de estas modificaciones al orden jurídico del Estado de Veracruz 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 a las cuales debía adecuarse el sistema para lograr estos objetivos. De esta manera, si el artículo Sexto transitorio²⁹ de la reforma constitucional condicionó el ejercicio de su facultad legislativa hasta que se actualizaran las demás condiciones transitorias y, al efecto dotó de ultractividad a la legislación local para evitar un vacío normativo en el Estado de Veracruz, ello significa que al haber emitido la legislación impugnada, se violentó dicho precepto constitucional transitorio.
35. De esta manera, aún y cuando las autoridades emisora y promulgadora hayan argumentado que el ejercicio de su competencia legislativa se llevó a cabo *“ex ante”*, con el propósito de adecuar su marco normativo en alcance a la reforma constitucional, lo cierto es que, como ha venido señalándose, no atendieron el modelo transitorio constitucional, por lo que se presenta un vicio de inconstitucionalidad atemporal pues al momento de la emisión de los Decretos combatidos no tenían conocimiento de los contenidos de las leyes generales que servirían de parámetro a su actuación, lo que provoca un efecto de distorsión respecto de los fines constitucionales establecidos para la materia de combate a la corrupción.
36. No es óbice para todo lo anterior, que se considere por parte de las autoridades emisora y promulgadora de las normas combatidas que con motivo de la publicación de las Leyes Generales se deja sin materia la impugnación que se analiza; puesto que, esa situación por un lado, hace más evidente que dichas autoridades ejercieron indebidamente una competencia que se encontraba sujeta a condiciones de temporalidad y por otro, la publicación de esas leyes, no purga el vicio de inconstitucionalidad atemporal, por el contrario, implica que dicha normatividad local al tener un vicio de origen generaría que los actos y procedimientos en los que se haya aplicado, guarden el mismo vicio, con lo que se altera el sistema que el propio Constituyente Permanente quiso salvaguardar con el régimen transitorio establecido para la materia en estudio.
37. Por todo lo anterior, este Alto Tribunal considera que los decretos impugnados deben ser declarados inconstitucionales y, por tanto, invalidados en su totalidad, por transgredir 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.
38. Dado el sentido de la presente resolución, resulta innecesario el análisis de los restantes conceptos de invalidez planteados por la accionante³⁰.
39. **SEXTO. Efectos de la Sentencia.** En razón de las consideraciones vertidas en la presente resolución. De conformidad con los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria³¹, la invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Veracruz.

Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE

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

²⁹ 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.

³⁰ Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia P./J. 37/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta tomo XIX, junio 2004, página 863, de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ”.

³¹ “Artículo 73.- Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley”. “Artículo 41.- Las sentencias deberán contener: ... IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; (...)”

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; en la inteligencia de que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo, surtirán sus efectos a partir 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.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco Gonzalez Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco Gonzalez Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los Decretos 880, 881, 882, 883, 887 y 892.

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, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en reflejar el argumento contenido en este proyecto. 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 -de la acción de inconstitucionalidad 58/2016- 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 este proyecto.

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 quien también se manifestó por la extensión de la invalidez a los actos concretos derivados de las normas impugnadas y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos de la sentencia.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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 Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena no asistió a la sesión de cinco de septiembre de dos mil dieciséis 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 declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes. Doy fe.

Firman los Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario de Acuerdo que da fe.

Presidente, **Luis María Aguilar Morales.**- Rúbrica.- El Ponente, **Javier Laynez Potisek.**- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina.**- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veintisiete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la sentencia de cinco de septiembre de dos mil dieciséis, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 56/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis.- Conste.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 56/2016.

En sesión de cinco de septiembre de dos mil dieciséis, al conocer de la Acción de Inconstitucionalidad 56/2016, promovida por la Procuradora General de la República, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por unanimidad declarar la invalidez de los Decretos 880, 881, 882, 883, 887 y 892, publicados en el Periódico Oficial del Estado de Veracruz el diez de junio los dos primeros, el trece de junio el tercero, el veintiocho de junio los dos siguientes, y el último el uno de julio, todos de dos mil dieciséis.

El criterio mayoritario que sostiene esa decisión se estructura sobre la idea planteada originalmente en la consulta, relacionada con la falta temporal de competencia por parte del legislador estatal para legislar en una materia que era originaria residual del ámbito local exclusivamente, debido a que la reforma constitucional sobre anticorrupción condicionó a los estados para ejercer su competencia hasta que el Congreso de la Unión emitiera la ley general en la que se fijaran las bases de la rectoría y distribución de competencias.

Ahora, lo que motiva la emisión del presente voto es precisar que, a pesar de que coincido parcialmente con la postura mayoritaria, específicamente en lo relativo a que el congreso local estaba obligado a atender las bases que, en su momento, se plasmaran en la ley general emitida por el Congreso de la Unión en materia de anticorrupción, considero que no es exacto basar la inconstitucionalidad de los decretos combatidos en un tema estrictamente de competencia temporal o condicionada.

Esto atendiendo a que si el vicio de inconstitucionalidad de tales decretos resultara sólo de que la competencia de la legislatura estatal para emitirlos estaba condicionada a que el Congreso de la Unión emitiera la ley general en la que se fijaran las bases correspondientes, eso implicaría que con la entrada en vigor de dicha ley general se convalidarían tales decretos, en tanto que durante la discusión existió unanimidad en relación con que esa circunstancia no era apta para considerar que los decretos combatidos son conformes a la Constitución.

De ahí que estimo respetuosamente que la inconstitucionalidad de los decretos no involucra propiamente un tema de competencia total de las legislaturas locales para legislar sobre combate a la corrupción ni de incompetencia temporal por condición, sino que en realidad resulta de un vicio en el proceso legislativo, derivado de la contravención al régimen transitorio del decreto de reforma constitucional en esa materia, que establece que los sistemas anticorrupción locales deben diseñarse de conformidad con las bases contenidas en la ley general, las cuales no habían sido expedidas al momento de la presentación de la acción.

Por eso, a pesar de que estoy de acuerdo con la declaración de invalidez de los decretos impugnados, estoy convencido de que no es propiamente un problema de incompetencia de la legislatura local sino de un vicio en el ejercicio de sus facultades. Esto porque los congresos estatales sí tienen competencia para regular a las autoridades que conforman el sistema estatal anticorrupción; sin embargo, en el ejercicio de esa competencia se debe atender a las bases que, en su momento, se fijaran por parte del Congreso de la Unión en la Ley General, lo cual en el caso no fue acatado por el congreso local, al haber un “desfase legislativo” por haberse expedido normas sobre anticorrupción sin atender a las bases en esa materia, que no existían al momento en que se emitieron los decretos combatidos.

Ministro Presidente, **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales en la sentencia del cinco de septiembre de dos mil dieciséis, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 56/2016, promovida por la Procuradora General de la República. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis.- Conste.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 56/2016, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN SESIÓN DE CINCO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS.

El Pleno de este Alto Tribunal por unanimidad de diez votos determinó declarar 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.

Lo anterior es así, al considerar básicamente que con motivo de la reforma constitucional –en materia de combate a la corrupción–, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, se estableció un modelo de transición (constitucional) que condicionó a los Congresos locales para ejercer su competencia legislativa en dicha materia, hasta que el Congreso de la Unión fijara en las correspondientes leyes generales, tanto las bases de rectoría y distribución de competencia, cuanto las bases para la coordinación en el establecimiento de un Sistema Nacional Anticorrupción, que aún no han entrado en vigor; cuestión que no fue respetada por la legislatura local debido a que ejerció su competencia legislativa antes de la entrada en vigor de las leyes generales e incluso, de que conociera las bases que le servirían de parámetro de adecuación para el ejercicio de dicha competencia.

Al respecto, tal como lo expresé en la sesión del Tribunal Pleno, estoy de acuerdo por declarar la invalidez total de los Decretos impugnados, aunque por diversas consideraciones.

En efecto, cabe recordar que con motivo de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, se modificaron las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73, mediante las cuales se facultó al Congreso de la Unión para emitir, entre otras: a) la Ley General que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción referido en el artículo 113 constitucional y b) 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 incurran y las correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

En el artículo cuarto transitorio del referido Decreto de reforma, se estableció que “...*el Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes, dentro de los cientos ochenta días siguientes a la entrada en vigor de las leyes generales a que se refiere el Segundo Transitorio del presente decreto*”.

Por su parte, el artículo sexto transitorio dispuso 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 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*”.

Como se ve, lo antes transcrito permite advertir que mientras el artículo sexto transitorio determina la vigencia de toda la legislación estatal sobre la materia en tanto se expiden las leyes generales; el cuarto transitorio condiciona la adecuación de la normativa correspondiente precisamente a la expedición de las referidas leyes generales.

Lo cual significa – y aquí es donde justamente radica el motivo de invalidez- que sobre las nuevas bases del sistema anticorrupción, las legislaturas de los Estados no están autorizadas para hacer ninguna adecuación hasta que no exista el sistema que sirva de referencia, so pena de transgredir lo dispuesto en el artículo cuarto transitorio del referido Decreto de reforma, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince.

En ese sentido, estimó que se debe declarar la invalidez de los decretos impugnados, precisamente porque la legislatura del Estado de Veracruz, sin que previamente existieran las leyes generales a que hace alusión el transitorio segundo de la reforma constitucional en comento, legisló en la materia en franca contravención a lo dispuesto en antes transcrito cuarto transitorio.

El Ministro, **Alberto Pérez Dayán**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro Alberto Pérez Dayán en la sentencia de cinco de septiembre de dos mil dieciséis, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 56/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis.- Conste.- Rúbrica.