

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 266/2019.

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 266/2019.

ACTOR: PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN.

PONENTE:

ALBERTO PÉREZ DAYÁN.

SECRETARIO:

ÓSCAR VÁZQUEZ MORENO.

Vo.Bo.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de doce de enero de dos mil veintiuno.

VISTOS, para resolver los autos de la controversia constitucional identificada al rubro; y

RESULTANDO

PRIMERO. Presentación de la demanda, autoridad demandada y norma impugnada. Por oficio recibido el quince de julio de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Homero Antonio Cantú Ochoa, con el carácter de Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, promovió controversia constitucional en contra del poder legislativo de dicha entidad federativa, solicitando la invalidez del Decreto número 140, publicado en el periódico oficial local el veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve, a través del cual se reformó el artículo 85, fracción XXIV, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

SEGUNDO. Preceptos constitucionales que se estiman violados y conceptos de invalidez. El ejecutivo local estimó violados los principios constitucionales contenidos en los artículos 16, 116 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además, hizo valer como conceptos de invalidez los siguientes:

PRIMERO.

Señala que el proceso legislativo del Decreto impugnado contiene vicios que trascienden fundamentalmente a la reforma a la constitución local emergida del mismo, en contravención al principio de legalidad contenido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Que en el caso en particular, es patente la violación a lo dispuesto en los artículos 47, inciso c) y 109 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, debido a que en el dictamen de Comisiones no se consignaron, bajo la palabra “consideraciones”, las razones y fundamentos con los que los Diputados integrantes determinaron modificar las solicitudes o iniciativas originales. Agrega que en el dictamen correspondiente tampoco se le dio a conocer a la Asamblea las modificaciones a las iniciativas turnadas para estudio ni los argumentos en los que se hubiese apoyado para modificarlas.

Sobre el particular, menciona que la iniciativa que generó el consecuente procedimiento legislativo se limitó a proponer con relación a la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, la adición de un solo párrafo, es decir, la del párrafo segundo, bajo la idea de establecer, para el caso de las ausencias mayores a quince días hábiles sin causa justificada de los Titulares de los cargos anteriores, que la propuesta se debería realizar por parte del Titular del Poder Ejecutivo al Congreso del Estado dentro del plazo de noventa días naturales. Que a eso se limitó el análisis de las Comisiones Unidas de Legislación y de Puntos Constitucionales de la Legislatura del Estado.

Sin embargo, aduce que sin justificación alguna, en forma sorpresiva e intempestiva, se sometió en definitiva el proyecto de Decreto impugnado, en el cual se incluyó un párrafo más de contenido siguiente: *“En caso de no cumplirse las disposiciones antes mencionadas, los actos emanados de quien realiza las funciones, cualquiera que sea su denominación, serán inexistentes”*, sin que para ello, las referidas Comisiones hubiesen realizado el análisis y discusión de dicha porción normativa. Lo cual se corrobora al no existir argumento alguno respecto de la necesidad de modificar la iniciativa original.

SEGUNDO.

Sostiene que el mencionado Decreto 140 contraría los principios de legalidad y de división de poderes inmersos en los artículos 16, 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Después de exponer una serie de ideas con relación al principio de división de poderes y lo que sobre el particular ha sostenido este Alto Tribunal, el promovente aduce que la separación, equilibrio, colaboración y coordinación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León se evidenciaban en la versión inmediata anterior a la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, en congruencia a lo dispuesto en los artículos 81 y 85, fracción X, del referido ordenamiento legal, así como en lo dispuesto en los diversos 2, 9, 15, párrafo segundo, 17, párrafo primero y 18, fracciones III y XIV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León.

Esto, porque si bien se regulaba la coparticipación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de Nuevo León, en lo referente a la propuesta por parte de aquél y a la aprobación de la legislatura sobre los cargos de Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado y del Titular del Órgano Interno de Control. Lo cierto es que ello se hacía respetando la facultad reglamentaria del Gobernador, como Titular y depositario del Poder Ejecutivo, reconocida en la fracción X del referido artículo 85 de la Constitución local y en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León.

Argumenta que con el Decreto impugnado, a través del cual se adicionaron los párrafos segundo y tercero de la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución local, la separación y el equilibrio entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León sufrió una franca ruptura, debido a que contienen una regulación que en el nivel jerárquico de la normatividad constitucional local no tiene justificación alguna, de modo que es inapropiada su incorporación en la Ley Suprema del Estado de Nuevo León, porque se trata de un aspecto vinculado con la administración pública cuyo tratamiento no es de orden constitucional o legal, sino reglamentario, a cargo del Gobernador, de conformidad con el artículo 85, fracción X, de la mencionada Constitución local, en relación con el diverso 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León.

Que tal afirmación se corrobora con lo dispuesto en el artículo 24 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, que establece que: *“En los casos de ausencia, el Secretario será suplido, en el ámbito de sus respectivas competencias, por los titulares de las Autoridades (Titulares de las Subsecretarías, de la Procuraduría Fiscal, de la Unidad de Fomento a la Inversión y al Financiamiento de Proyectos y Unidad de Información Financiera y Seguimiento), previstas en el artículo 6 de este Reglamento”*. En tanto que el artículo 23 del Reglamento Interior de la Contraloría y Transparencia Gubernamental establece: *“El Contralor General, en sus ausencias temporales menores a quince días será suplido por el Funcionario de la Contraloría y Transparencia Gubernamental que el propio Contralor designe. Cuando la ausencia sea mayor, el Gobernador del Estado podrá designar a un Encargado del Despacho hasta en tanto se reincorpora el Titular de la Dependencia o se designe un Titular, según sea el caso”*.

Estima que el actual párrafo primero (anterior párrafo único) de la fracción XXIV del artículo 85 en comento, es suficiente para colmar la regulación idónea a nivel de la Constitución local, en torno a la colaboración y coordinación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo locales para la designación de los Titulares de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado y del Órgano Interno de Control Estatal (Contraloría y Transparencia Gubernamental), debido a que se limita a la propuesta y la aprobación de quienes habrían de asumir la titularidad de dichos cargos públicos.

Así las cosas, dice que una vez expedidos formalmente los nombramientos o designaciones, previa protesta de ley, se asume la titularidad de las dependencias respectivas pertenecientes a la administración pública estatal, por lo que considerando que el Gobernador es también jefe de ésta y del Titular del Poder Ejecutivo, se reserva a su favor la regulación de la estructura orgánica, tal como lo estatuye en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León. Agrega, que en dichos aspectos queda implícito lo referente a los de funcionalidad, en la cual está inmersa la previsión de los casos de ausencia de los titulares de diferentes dependencias.

Sostiene que en el Decreto impugnado subyace la clara intención de cometer un fraude a la ley, pues sabedor el Congreso del Estado de que, en términos de lo dispuesto en los artículos 86, fracción III y 151 de la Constitución local, el Gobernador está impedido para hacer observaciones (derecho de veto) respecto de reformas a las disposiciones de índole Constitucional local, maliciosamente, adicionó en la fracción XXIV del artículo 85, dos nuevos párrafos, con el notorio propósito de evadir en forma artificiosa la previsible oposición por parte del Titular del Poder Ejecutivo del Estado, ante la disimulada intrusión del Poder Legislativo.

Asegura que el Decreto impugnado es una maniobra del Congreso del Estado para incursionar en la esfera del ejecutivo, a pesar de ya encontrarse regulada la situación de las ausencias del Secretario de Finanzas, del Tesorero General del Estado y del Titular del Órgano Interno de Control.

TERCERO.

Considera que el Decreto 140 transgrede el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, porque adolece de graves faltas de claridad y de previsión.

Argumenta que en el segundo párrafo de la fracción XXIV del artículo 85 de la constitución local, no se hace distinción entre las ausencias definitivas o temporales, tampoco se aclara cuáles son las causas justificativas de la ausencia ni se precisa qué autoridad sería competente para pronunciarse sobre la justificación o injustificación. Así como tampoco el procedimiento que habría de seguirse para emitir el pronunciamiento relativo.

Refiere que falta claridad y precisión en cuanto al plazo de noventa días naturales para que el Titular del Poder Ejecutivo realice al Congreso la propuesta sobre los cargos de Secretario de Finanzas y del Tesorero General del Estado y del Titular del Órgano Interno de Control. Esto, al no indicarse el dato referente para la iniciación de dicho plazo, pues no se expone a partir de cuándo iniciaría el respectivo cómputo cronológico.

En cuanto al tercer párrafo de la fracción XXIV del artículo 85, dice que se deja en la indefinición bajo qué procedimiento se determinará la inexistencia y qué autoridad sería competente para emitir la determinación. Señala que no se indican parámetros para fijar el alcance que tendría la inexistencia prevista en esa disposición de la Constitución local.

Finalmente, menciona que en el articulado transitorio no se regula la situación que imperaría en relación con los casos que, a la fecha de iniciación de vigencia del Decreto, integren los supuestos normativos arrojados por la reforma efectuada a la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

TERCERO. Trámite de la demanda. Mediante proveído de quince de julio de dos mil diecinueve el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional **266/2019**; por razón de turno, designó como instructor del procedimiento al señor Ministro **Alberto Pérez Dayán**.

Por acuerdo de dieciocho siguiente, los Ministros integrantes de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, admitieron a trámite la demanda, tuvieron como demandado al Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, al que se le ordenó emplazar para que formulara su contestación a la demanda y enviara copia certificada de todos los antecedentes legislativos del Decreto impugnado. Finalmente, ordenaron dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para los efectos legales conducentes.

CUARTO. Contestación de la demanda. La Septuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, por conducto de su Presidente, dio contestación a la demanda mediante oficio presentado el veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que sostuvo, fundamentalmente, lo siguiente:

“En relación con las manifestaciones vertidas por la parte actora en el sentido de que el Decreto 140 es producto de un proceso legislativo afectado de vicios que trascendieron fundamentalmente hacia la reforma a la Constitución local emergida del mismo; refiere que devienen inoperantes dichos planteamientos, porque los argumentos enderezados en ese sentido solo se encaminan a evidenciar vicios de legalidad, en tanto que, agrega, la controversia constitucional no tiene por objeto resolver ese tipo de alegaciones sino aquellos relativos a un posible problema de invasión de esferas competenciales.

Sostiene que en el caso en particular el Congreso del Estado de Nuevo León, al expedir el Decreto impugnado, cumplió con todas las formalidades del proceso legislativo y con los requisitos de fundamentación y motivación. Además, señala que no se violentaron las garantías de audiencia y seguridad jurídica, ya que el Poder Legislativo no está constreñido por disposición legal o constitucional alguna para escuchar en defensa a los gobernados ante la expedición de la norma.

Insiste que en la especie no se violaron las formalidades del proceso legislativo con la emisión del Decreto 140 impugnado, antes bien, asegura, se cumplieron con las disposiciones aplicables al proceso de aprobación; a saber: los artículos 65, 66 y 70 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León; 37, 39, 47, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 112 Bis, 113, 114, 115, 116, 126, 126 Bis, 127, 128, 129, 130, 131 y 132 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.

Refiere que, tratándose de ese tipo de alegaciones, este Alto Tribunal ha sostenido que en principio es necesario determinar si las violaciones al procedimiento legislativo provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen la relevancia invalidatoria.

Que en la especie debe considerarse que precisamente conforme a las disposiciones contenidas en la propia Constitución local, en la Ley Orgánica del Poder Legislativo y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, se despliega el ejercicio soberano de autorregulación interna de esa soberanía, en el que ejerce sus facultades en lo que no prohíbe la Constitución Federal o la del Estado. Que de esos ordenamientos se desprende que las comisiones elaborarán dictámenes, informes, opiniones o resoluciones relativos a los asuntos que se encomienden.

Así las cosas, refiere que el límite de la soberanía de la Legislatura del Estado reside en la tutela de los derechos humanos, lo cual se cumplió con la reforma por adición del artículo 85 de la Constitución local, al respetar las formalidades establecidas por dicha legislación en los artículos 148 a 152.

Con relación al segundo de los conceptos de invalidez, argumenta que el Congreso del Estado ha sido respetuoso del principio de división de poderes y por ende, no se transgrede ni se afecta el ejercicio de las competencias atribuidas al Ejecutivo del Estado, pues incluso, refiere, con la citada reforma, únicamente, se propone un plazo determinado para que se haga el nombramiento correspondiente de los cargos de Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado y del Titular del Órgano Interno de Control Estatal, con la finalidad de que los titulares de dichos organismos desempeñen sus funciones en estricto derecho como lo marca el ordenamiento que rige la materia, con lo cual se da certeza jurídica a la investidura que requiere el titular de dicho nombramiento.

Señala que la adición al artículo 85 de la Constitución local no viola el principio de división de poderes consagrado en el artículo 116 de la Constitución Federal, ya que debe tomarse en cuenta que ese principio no es tajante ni rígido sino flexible y opera sobre la base de la colaboración entre poderes.

Que la adición constitucional impugnada tiene como propósito el objetivar y dar certeza jurídica con la publicación, a que el Poder Ejecutivo cumpla con su deber constitucional de proponer a los titulares de las dependencias, tal como lo dispone el propio artículo 85, por lo que insiste en que las porciones normativas impugnadas fueron apegadas al procedimiento legislativo.

Menciona que el Poder Ejecutivo se compone de unidades administrativas de alta jerarquía en comparación con otras instituciones, sus actividades son diversas, sus titulares nombrados y removidos por el Gobernador del Estado y su actividad va hacia la perspectiva del desarrollo estatal.

Así las cosas, aduce que, con las porciones normativas impugnadas, únicamente, se le quiere dar certeza al funcionamiento del Poder Ejecutivo, señalando un tiempo determinado para el nombramiento de los titulares de las áreas involucradas, esto con el simple efecto de no dejar un vacío. Que con ello se respeta el principio de división de poderes, pues el Ejecutivo continúa con su facultad de nombrar las propuestas sobre los cargos de Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado y del Titular del Órgano Interno de Control Estatal, en tanto que al Legislativo le corresponde aprobar dichas propuestas de acuerdo con lo establecido en la fracción XXIII del artículo 63 de la Constitución local.

Con respecto al tercer concepto de invalidez, argumenta que la Legislatura del Estado respetuosa de las atribuciones que la Constitución local le confiere al Ejecutivo, determinó que se dé un tiempo definido para el nombramiento de los titulares de las referidas dependencias, con la finalidad de que realicen sus funciones en apego y estricto derecho al ordenamiento que rige la materia, además de la certeza que ello genera a la ciudadanía. Que del precepto impugnado no se desprendería un tiempo en el que pudiera ser nombrado el titular de los mencionados órganos, lo cual generaba una laguna que le permitía al titular del Ejecutivo hacer la designación correspondiente en cualquier momento.

Finalmente, menciona que la violación alegada por el actor no es determinante en la toma de decisiones y mucho menos genera sumisión por parte del Ejecutivo del Estado para su soberanía”.

QUINTO. Cierre de instrucción. Sustanciado el procedimiento, el veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se hizo relación de las constancias de autos y se tuvieron por admitidas las pruebas ofrecidas por las partes. Asimismo, se abrió el período de alegatos y posteriormente, se puso el expediente en estado de resolución.

Del acta relativa a la audiencia de ley se desprende que **el Fiscal General de la República** no formuló pedimento ni expresó alegato alguno.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con lo establecido en el punto Segundo del Acuerdo General Plenario 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que se plantea un conflicto suscitado entre dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de una norma de carácter general.

SEGUNDO. Oportunidad de la demanda. Conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II y 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de normas generales, el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o bien, a partir del día siguiente al en que se produzca su primer acto de aplicación.

Así, para poder establecer si la presente controversia se promovió oportunamente, es necesario tener en cuenta que la parte actora señaló como acto impugnado el Decreto número 140, publicado en el periódico oficial del Estado de Nuevo León el veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve, a través del cual se reformó el artículo 85, fracción XXIV, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política de dicha entidad federativa.

De lo que se sigue que la precitada norma general se impugna con motivo de su publicación y, por ende, el referido plazo de treinta días hábiles transcurrió del lunes veintisiete de mayo al viernes cinco de julio de dos mil diecinueve.¹

Por tanto, si la demanda relativa se presentó a través de la Oficina de Correos de México el **cinco de julio de dos mil diecinueve**² y se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta el quince de julio de dos mil diecinueve, es dable concluir que la presente controversia constitucional se promovió dentro del plazo legal previsto para ello, atento a lo establecido en el artículo 8 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 17/2002³, de rubro y contenido siguientes:

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REQUISITOS, OBJETO Y FINALIDAD DE LAS PROMOCIONES PRESENTADAS POR CORREO MEDIANTE PIEZA CERTIFICADA CON ACUSE DE RECIBO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). El artículo 8o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que cuando las partes radiquen fuera del lugar de la residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrán presentar sus promociones en las oficinas de correos del lugar de su residencia, mediante pieza certificada con acuse de recibo y que para que éstas se tengan por presentadas en tiempo se requiere: a) que se depositen en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o vía telegráfica, desde la oficina de telégrafos; b) que el depósito se haga en las oficinas de correos o de telégrafos ubicadas en el lugar de residencia de las partes; y, c) que el depósito se realice dentro de los plazos legales. Ahora bien, del análisis de precepto mencionado, se concluye que tiene por objeto cumplir con el principio de seguridad jurídica de que debe estar revestido todo procedimiento judicial, de manera que quede constancia fehaciente, tanto de la fecha en que se hizo el depósito correspondiente como de aquella en que fue recibida por su destinatario; y por finalidad que las partes tengan las mismas oportunidades y facilidades para la defensa de sus intereses que aquellas cuyo domicilio se encuentra ubicado en el mismo lugar en que tiene su sede este Tribunal, para que no tengan que desplazarse desde el lugar de su residencia hasta esta ciudad a presentar sus promociones, evitando así que los plazos dentro de los cuales deban ejercer un derecho o cumplir con una carga procesal puedan resultar disminuidos por razón de la distancia”.

¹ Al efecto, deben excluirse los días veinticinco y veintiséis de mayo, uno, dos, ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de junio de dos mil diecinueve, por ser sábados y domingos. Lo anterior de conformidad con lo previsto en los artículos 3, fracción III, de la ley de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

² Según se advierte a folio 32 del expediente.

³ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Abril de 2002, Página 898, de la Novena Época.

TERCERO. Legitimación activa. En términos del artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución General,⁴ el Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León tiene legitimación para promover este medio de control constitucional.

En su representación comparece Homero Antonio Cantú Ochoa, con el carácter de Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, cargo que acredita con la copia certificada del nombramiento contenido en el oficio 14-A/2015, de seis de octubre de dos mil quince.⁵

Al respecto, de los artículos 20, fracción XXXIX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León y 44, fracción XVII, del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno,⁶ se desprende que el referido Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana no sólo está facultado para representar al Secretario General de Gobierno sino inclusive al Titular del Poder Ejecutivo de la mencionada entidad federativa, en todo tipo de juicios, recursos y procedimientos ante cualquier autoridad judicial, en que este sea parte.

En consecuencia, de conformidad con las disposiciones citadas, en relación con los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la materia⁷, procede reconocer la representación del Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, para promover la presente controversia constitucional.

Legitimación pasiva. A continuación se analizará la legitimación de la parte demandada, en atención a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte, sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

En representación del Poder Legislativo demandado compareció Juan Carlos Ruíz García, con el carácter de Diputado Presidente de la Mesa Directiva de la Septuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, cargo que acredita con la copia certificada del Decreto 151, expedido el uno de septiembre de dos mil diecinueve, a través del cual quedó aprobada la integración de la directiva para el segundo año del ejercicio constitucional de la LXXV Legislatura del Estado.⁸

⁴ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: [...]

h).- Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales".

⁵ Visible a folio 25 del expediente.

⁶ "Artículo 20.- La Secretaría General de Gobierno es la dependencia encargada de la conducción de la política interior del Estado y del apoyo técnico jurídico del Gobernador del Estado, le corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, el despacho de los siguientes asuntos:

[...]

XXXIX. Representar jurídicamente al Gobernador del Estado en asuntos extrajudiciales y en los juicios o procedimientos en que este sea parte, tenga el carácter de tercero o le resulte algún interés jurídico, así como en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los medios de control de la constitucionalidad local. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas; [...]"

"Artículo 44. Corresponde al Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana, las siguientes atribuciones:

[...]

XVII. Representar jurídicamente al Secretario y, sin perjuicio de lo establecido en la fracción XXXIX del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León y en parte inicial del artículo 10 de este Reglamento, al Titular del Poder Ejecutivo, en todo tipo de juicios, recursos y procedimientos ante cualquier autoridad judicial, administrativa o laboral, en que sea parte, tenga el carácter de tercero o le resulte algún interés jurídico, así como en asuntos de carácter extrajudicial [...]"

⁷ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;

III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y

IV. El Procurador General de la República".

"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.

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan".

⁸ Folio 99 a 101 del expediente.

Dicho lo anterior, el funcionario está facultado para representar al Poder Legislativo de la entidad, en términos de los artículos 60, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León y 24, fracción XV, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado.⁹

En tal virtud, de conformidad con los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la materia, debe reconocerse legitimación pasiva al Poder Legislativo del Estado de Nuevo León.

CUARTO. Causas de improcedencia. Las partes no expusieron argumentos para sostener la improcedencia de esta controversia constitucional ni este Tribunal Pleno advierte de oficio que en el caso sea aplicable alguna causa de improcedencia, por lo que se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados por la parte actora.

QUINTO. Precisión de la norma reclamada. Del análisis al curso inicial de demanda presentado por el Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, se advierte que impugna la validez del Decreto número 140, publicado en el periódico oficial local el veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve, a través del cual se reformó el artículo 85, fracción XXIV, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, de contenido siguiente:

“DECRETO.

NÚMERO 140.

Artículo Único. Se reforma por adición de un segundo y tercer párrafo a la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, para quedar como sigue:

Artículo 85.- Al Ejecutivo corresponde:

I al XXIII [...]

XXIV. Someter a la aprobación del Congreso, la propuesta sobre los cargos de Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado y del Titular del Órgano Interno de Control estatal, y en su caso expedir el nombramiento correspondiente.

En el caso de ausencias mayores a quince días hábiles sin causa justificada de los Titulares de los cargos anteriores se deberá de realizar la propuesta por parte del Titular del Poder Ejecutivo al Congreso del Estado dentro del término de noventa días naturales.

En caso de no cumplirse las disposiciones antes mencionadas, los actos emanados de quien realiza las funciones, cualquiera que sea su denominación, serán inexistentes”.

SEXTO. Consideraciones y fundamentos. La síntesis de los conceptos de invalidez formulados por la parte actora revela que el primero de ellos se endereza en tratar de evidenciar las violaciones al proceso legislativo que dio origen al Decreto 140 impugnado, el cual, de resultar fundado, haría innecesario el estudio del resto de los argumentos hechos valer, encaminados a demostrar, en lo individual, la inconstitucionalidad de las porciones normativas reclamadas.¹⁰

En ese entendido, por cuestión de método, el examen de los referidos planteamientos se emprende en el propio orden en el que fueron planteados por el demandante.

I. Por lo que ve a las violaciones del proceso legislativo.

Según se pudo observar en párrafos precedentes, la parte actora en su **primer concepto de invalidez** señala que el proceso legislativo del Decreto impugnado contiene vicios que trascienden, fundamentalmente, a la reforma de la Constitución local emergida del mismo, en contravención al principio de legalidad contenido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹ “Artículo 60.- Son atribuciones de los integrantes de la Directiva las siguientes:

I.- Del Presidente.

c) Representar al Poder Legislativo en los asuntos de carácter legal y protocolario, pudiendo delegar dicha representación de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado;

“Artículo 24.- Además de las atribuciones establecidas en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, al Presidente del Congreso le corresponde:

XV.- Tener la representación legal del Congreso: [...]”.

¹⁰ Sirve de apoyo la **Jurisprudencia P./J. 42/2007**, de rubro: **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P.JJ. 47/2006)”**. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Mayo de 2007, Página 1639.

Que en el caso en particular, es patente la violación a lo dispuesto en los artículos 47, inciso c) y 109 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, debido a que en el dictamen de Comisiones no se consignaron, bajo la palabra “consideraciones”, las razones y fundamentos con los que los Diputados integrantes determinaron modificar las solicitudes o iniciativas originales. Agrega que en el dictamen correspondiente tampoco se le dio a conocer a la Asamblea las modificaciones a las iniciativas turnadas para estudio ni los argumentos en los que se hubiese apoyado para modificarlas.

Menciona que la iniciativa que generó el consecuente procedimiento legislativo se limitó a proponer con relación a la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, la adición de un solo párrafo, es decir, la del párrafo segundo, bajo la idea de establecer, para el caso de las ausencias mayores a quince días hábiles sin causa justificada de los Titulares de los cargos anteriores, que la propuesta se debería realizar por parte del Titular del Poder Ejecutivo al Congreso del Estado dentro del término de noventa días naturales. Que a eso se limitó el análisis de las Comisiones Unidas de Legislación y de Puntos Constitucionales de la Legislatura del Estado.

Sin embargo, aduce que sin justificación alguna, en forma sorpresiva e intempestiva, se sometió en definitiva el proyecto de Decreto impugnado, en el cual se incluyó un párrafo más de contenido siguiente: “*En caso de no cumplirse las disposiciones antes mencionadas, los actos emanados de quien realiza las funciones, cualquiera que sea su denominación, será inexistente*”, sin que para ello, las referidas Comisiones hubiesen realizado el análisis y discusión de dicha porción normativa. Lo cual se corrobora al no existir argumento alguno respecto de la necesidad de modificar la iniciativa original.

Lo cual resulta **infundado**.

A fin de evidenciar lo anterior, es menester partir de lo que este Tribunal Pleno ha establecido en múltiples precedentes,¹¹ en relación con que, en un Estado democrático, la Constitución Federal impone ciertos requisitos de publicidad y participación para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, sin los cuales no pueden éstas considerarse válidas, de modo que, para lograr el respeto de los principios de democracia y representatividad que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo reviste importancia el contenido de las leyes, sino además, la forma en que son creadas o reformadas, en virtud de que las formalidades esenciales del procedimiento legislativo resguardan o aseguran el cumplimiento de los principios democráticos.

De este modo, se ha sostenido que la violación a las formalidades del procedimiento legislativo debe abordarse en esta sede constitucional desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, elegida como modelo de Estado, de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, por lo que la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos:¹² por un lado, un principio que se podría llamar de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales, cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto y, por otro, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar, automáticamente, irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.

Este último está, estrechamente, vinculado con la esencia y valor de la democracia, como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos caracterizados por el pluralismo político, como es el caso de México y de la mayor parte de las democracias contemporáneas. La democracia representativa es un sistema político valioso, no solo porque, en su contexto, las decisiones se toman por una mayoría determinada de los votos de los representantes de los ciudadanos, sino porque aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación tanto por las mayorías como por las minorías políticas. Precisamente es este peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública, lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo y a la necesidad de imponer su indefectible respeto.

¹¹ Entre otros, las acciones de inconstitucionalidad 9/2005, 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, y 107/2008.

¹² Sobre el particular resulta aplicable la tesis plenaria P. XLIX/2008, de rubro y contenido siguientes: “**FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.** Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto”.

En efecto, la adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver, en última instancia, las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia, pero no suficiente. No todo sistema que adopta la regla de la mayoría es necesariamente democrático. Junto a la regla de la mayoría, hay que tomar en consideración el valor de la representación política, material y efectiva de los ciudadanos, que tienen todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, así sean los minoritarios, como viene a subrayar el artículo 41 constitucional y el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todos los grupos parlamentarios contribuyen a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.

Si el simple respeto a las reglas de votación por mayoría pudiera convalidar cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo previo, la dimensión deliberativa de la democracia carecería de sentido, precisamente, porque las minorías, por su propia naturaleza, están predestinadas a no imponerse en la votación final, a menos que su opinión coincida con un número suficiente de integrantes de otras fuerzas políticas; por tanto, aquí cobran toda su importancia las reglas que garantizan la participación efectiva de las minorías, al regular, verbigracia, la conformación del orden del día, las convocatorias a las sesiones, las reglas de integración de la legislatura, la estructuración del proceso de discusión o el reflejo de las conclusiones en los soportes documentales correspondientes.

Así, es dable establecer que el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante, en el que encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto mayoritarios como los minoritarios. Lo anterior se debe a que las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear, en el transcurso de la deliberación pública, aquello que va a ser objeto de la votación final y, por tanto, otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

De conformidad con lo expuesto, para determinar si, en un caso concreto, las violaciones al procedimiento legislativo redundan en violación a las garantías de debido proceso y legalidad, consagradas en los artículos 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidatoria, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

1. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias, expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y *quorum* en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates.

2. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

3. Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

El cumplimiento de los anteriores criterios siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que, de lo que se trata, es, precisamente, determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Los anteriores criterios, en otras palabras, no pueden proyectarse, por su propia naturaleza, sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, puesto que su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones, a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo.

Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo pocas veces es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender las vicisitudes o avatares que tan frecuentemente se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios. La entrada en receso de la legislatura o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, por ejemplo, son circunstancias que se presentan habitualmente y ante las cuales la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados, debe hacerse cargo de las particularidades del caso concreto, sin que ello pueda desembocar, en cualquier caso, en su final desatención.

Significativo resulta precisar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad, ha considerado que dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma, de forma tal que provocan su invalidez o inconstitucionalidad; asimismo, que pueden suscitarse irregularidades de esa misma naturaleza que, por su entidad, no afecten su validez, siempre que se haya cumplido con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el pleno de la legislatura estatal y publicada oficialmente.

Sirve de apoyo la jurisprudencia P./J. 94/2001,¹³ publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, agosto de dos mil uno, página cuatrocientos treinta y ocho, bajo el rubro y contenido siguientes:

“VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA. Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el *quórum* (sic) necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario”.

De lo anterior se advierte que en el desarrollo del procedimiento legislativo, que finaliza con la publicación de la norma de que se trate, pueden desprenderse una serie de violaciones de índole formal que sí repercuten en la validez de la porción normativa relativa, ejemplo de ello sería cuando la ley o decreto se aprueba sin el *quorum* necesario o sin el número de votos requeridos, motivo por el cual en este supuesto, la violación sí trascendería de modo fundamental a su validez.

Caso contrario sucedería cuando en el procedimiento legislativo se emplee un trámite distinto al previsto en la normatividad aplicable para el análisis o estudio de una iniciativa de ley o decreto; ejemplo de esto acontecería cuando una propuesta sea dictaminada por una comisión legislativa distinta a la que no le correspondía efectuar esa función; en este supuesto, la anotada violación es formal, pero a pesar de acreditarse su persistencia, carecería de relevancia jurídica, debido a que se contrae al cumplimiento de requisitos secundarios, que a pesar que existe precepto legal que ordene su cumplimiento, lo cierto es que tiene por objeto o finalidad facilitar el estudio, discusión y aprobación de los proyectos de decreto o ley, quedando subsanada dicha irregularidad cuando el pleno de la legislatura aprueba el contenido de las propuestas, en estricto acatamiento de las formalidades que, realmente, trascienden en la elaboración, discusión y aprobación de normas generales.

De ese modo, el análisis que el órgano jurisdiccional debe realizar es el que se dirige a determinar si la existencia de una violación o irregularidad en el procedimiento trasciende o no de modo fundamental en la validez constitucional de la norma que se reclame.

Disposiciones que regulan el procedimiento de reformas constitucionales en el Estado de Nuevo León.

En función de analizar si la creación del ordenamiento combatido es acorde con las formalidades del proceso legislativo, deben tenerse en cuenta las disposiciones constitucionales y legales que rigen aquel en la entidad federativa.

Al respecto, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León dispone que en cualquier tiempo puede ser reformada ésta. Empero, las reformas que se propongan, para ser admitidas a discusión, necesitarán el voto de la mayoría de los miembros presentes del Congreso (artículo 148).¹⁴

Prevé que de ser tomadas en consideración las adiciones o reformas, se deberán publicar y circular profusamente con extracto de la discusión, pudiendo ser votadas en ese mismo periodo de sesiones; por lo cual se tendrá que seguir el procedimiento que para su discusión y aprobación establece la ley de la materia (artículo 149).¹⁵

¹³ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Agosto de 2001, Página 438, de la Novena Época.

¹⁴ “Artículo. 148.- En cualquier tiempo puede ser reformada esta Constitución, mas las reformas que se propongan, para ser admitidas a discusión, necesitarán el voto de la mayoría de los miembros presentes del Congreso”.

¹⁵ “Artículo. 149.- Tomadas en consideración las adiciones o reformas se publicaran y circularan profusamente con extracto de la discusión, pudiendo ser votadas en ese mismo periodo de sesiones, siguiendo el procedimiento para su discusión y aprobación que establece la ley de la materia”.

Que para ser aprobadas y se tengan como parte de la Constitución, las adiciones o reformas propuestas, se necesitará el voto de las dos terceras partes, cuando menos, de los Diputados integrantes de la legislatura (artículo 150);¹⁶ y para ello, se deberán guardar las mismas reglas prescritas para las leyes comunes, excepto el derecho de observaciones que no podrá ejercer el Gobernador, según lo dispuesto en la fracción III del artículo 86 (artículo 151).¹⁷

La Ley Orgánica del Poder Legislativo de dicha entidad federativa, establece que la organización y funcionamiento del Congreso por lo que corresponde a debates, sesiones, iniciativas, votaciones, ceremonias, procedimientos para expedición de leyes, decretos y acuerdos, y demás atribuciones del proceso legislativo previstas en las leyes correspondientes, serán regulados por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso (artículo 51).¹⁸

Ahora, del referido reglamento se desprenden las formalidades siguientes:

En cuanto a la iniciativa de ley se aprecia que deberá presentarse por escrito y estar firmada, en la cual se deberá incluir una parte con la exposición de motivos que la fundamente y concluirá sugiriendo la forma en que se solicite sea aprobada por el Congreso. Que las iniciativas que presenten los Diputados o cualquier autoridad pública en el Estado, deberán acompañarse además en archivos electrónicos, incluyendo los anexos que contengan (artículo 103).¹⁹

Se advierte que ninguna ley ni reglamento podrá reformarse sin previa iniciativa turnada a la Comisión o Comisiones correspondientes y que esta haya dictaminado, salvo por acuerdo expreso de la legislatura, en tratándose de casos urgentes o de obvia resolución (artículo 106).²⁰

Que una vez que se haya dado cuenta con alguna iniciativa, de resultar procedente, se turnará a la Comisión respectiva, para que con arreglo a lo dispuesto en los artículos 47 y 48 del Reglamento, la estudie y formule el dictamen respectivo (artículo 108).²¹

Sobre este último aspecto, del propio reglamento se desprende que el dictamen es la resolución acordada por la mayoría de los integrantes de algún Comité o Comisión del Congreso, con respecto a una iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración por acuerdo de la Asamblea, la cual estará sujeta a la discusión y aprobación del Pleno, siempre y cuando dicho documento esté suscrito por la mayoría de los integrantes de la Comisión respectiva y sea entregado a los Diputados con una anticipación de veinticuatro horas (artículo 49).²²

¹⁶ "Artículo. 150.- Para que las adiciones o reformas propuestas sean aprobadas, y se tengan como parte de esta Constitución, necesitarán el voto de las dos terceras partes, cuando menos, de los Diputados que integran la Legislatura".

¹⁷ "Artículo. 151.- Para las adiciones o reformas a que se refieren los artículos anteriores se guardarán las mismas reglas que quedan prescritas respecto de las leyes comunes, excepto el derecho de observaciones que no podrá ejercer el Gobernador, según la fracción III del art. 86".

¹⁸ "Artículo 51.- La organización y funcionamiento del Congreso por lo que corresponde a Debates, Sesiones, Iniciativas, Votaciones, Ceremonial, Procedimientos para expedición de Leyes, Decretos y Acuerdos y demás atribuciones del proceso legislativo previstas en las leyes correspondientes, se regulará por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso".

¹⁹ "Artículo 103.- Las iniciativas a que se refiere el artículo anterior, deberán presentarse por escrito y firmadas, incluyendo una parte con la exposición de los motivos que la fundamenten y concluirán sugiriendo la forma en que se solicite sean aprobadas por el Congreso". Las iniciativas que presenten los Diputados o cualquier autoridad pública en el Estado, deberán acompañarse además en archivo electrónico, incluyendo los anexos que contenga. Será potestativo para el ciudadano acompañar a su iniciativa la versión en archivo electrónico de la misma".

²⁰ "Artículo 106.- Ninguna Ley ni Reglamento podrá reformarse sin que primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y ésta haya dictaminado. Sólo podrá dispensarse este requisito en algún asunto que por acuerdo expreso de la Legislatura se califique de urgente o de obvia resolución".

"Artículo 107.- Ninguna Ley ni Reglamento podrá tener reformas sin previa iniciativa turnada a las Comisiones de acuerdo a lo preceptuado en el Artículo 73 de la Constitución Política del Estado".

²¹ "Artículo 108.- Una vez que se haya dado cuenta con alguna iniciativa, si es procedente se turnará a la Comisión que corresponda, para que con arreglo a los Artículos 47 y 48 de este Reglamento, la estudie y formule el dictamen respectivo. El expediente iniciado se pondrá a disposición del Presidente de la Comisión correspondiente en archivo electrónico a través del sistema interno de transmisión y comunicación de información del Congreso denominado intranet, sin perjuicio de proporcionarlo documentalmente si lo solicita".

²² Artículo 49.- Para que el dictamen de cualquiera de las Comisiones pueda ser sometido a la Asamblea deberá presentarse suscrito por la mayoría de los Diputados que integren la comisión correspondiente y ser entregado con una anticipación de veinticuatro horas a los Diputados, salvo los casos en que el asunto haya sido recibido con el carácter de urgente, por acuerdo del Pleno, a solicitud del orador o de algún otro Diputado, o por un Acuerdo Legislativo. Si algún Diputado disintiera del criterio sustentado, podrá formular su voto particular, que dará a conocer por su lectura íntegra en la misma sesión, inmediatamente después de que sea leído el dictamen de que se trate. La entrega de dictámenes se hará en archivo electrónico a través del sistema interno de transmisión y comunicación de información del Congreso denominado intranet, debiendo quedar constancia de su recepción, a cuyo efecto, la Oficialía mayor recabará los recibos que confirmen que el archivo electrónico de que se trate ha quedado a disposición de los interesados.

Dentro de las reglas que deben observarse para la redacción de los dictámenes se identifican las siguientes:

- a) Se expresará el nombre del Comité, Comisión o Comisiones que lo presenten; número de expediente que le fue asignado; la identificación clara del asunto de que se trate; la fecha en que le fue turnado dicho asunto y el nombre del promovente o promoventes;
- b) Bajo la palabra “antecedentes” se consignará de una manera concisa y clara, lo conducente a la exposición de motivos de la iniciativa o escrito presentado.
- c) Bajo la palabra “consideraciones” se consignarán clara y concisamente las razones y fundamentos en que se basen los integrantes de la Comisión o Comité para la procedencia, modificación a la solicitud original o el rechazo de esta;
- d) La parte resolutive que contendrá la propuesta concreta para ser sometida a consideración del Pleno; y
- e) Deberá contener la mayoría de las firmas de los miembros de la Comisión o Comité (artículo 47).²³

El reglamento señala que si la comisión estima necesario incluir modificaciones a la iniciativa que le fue turnada para su estudio, las dará a conocer a la Asamblea en su dictamen, exponiendo los argumentos en que se apoye (artículo 109).²⁴

Que conocido el dictamen por la Asamblea, esta determinará si se somete o no a su consideración la iniciativa de que se trate, sea cual fuere el sentido del mismo (artículo 110).²⁵

Por lo que ve a la discusión y aprobación del dictamen. Del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso se advierte que una vez leído el dictamen por uno o varios de los miembros de la Comisión que lo presenten, será entregado al Presidente quien lo pondrá a consideración de la Asamblea para su discusión y aprobación (artículo 111).²⁶

En primer término, el Presidente preguntará si existen reservas en lo particular por parte de los Diputados, las cuales únicamente serán anunciadas por el número de artículos, mismas que serán anotadas por el Primer Secretario. Acto continuo, se discutirá el dictamen en lo general y se someterá a votación. En caso de aprobarse en lo general, se discutirán los artículos reservados en lo particular en forma creciente de número de artículo, quedando aprobados todos los artículos no reservados (artículo 112).²⁷

²³ “Artículo 47.- Se denomina dictamen a la resolución acordada por la mayoría de los integrantes de algún Comité o Comisión del Congreso, con respecto a una iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración por acuerdo de la Asamblea, la cual está sujeta a la discusión y aprobación del Pleno.

En la redacción de los dictámenes se observarán las reglas siguientes:

- a) Se expresará el nombre del Comité, Comisión o Comisiones que lo presenten; número de expediente que le fue asignado; la identificación clara del asunto de que se trate; la fecha en que le fue turnado dicho asunto, y el nombre del promovente o los promoventes;
- b) Bajo la palabra ANTECEDENTES, se consignará de una manera concisa y clara, lo conducente a la exposición de motivos de la iniciativa o escrito presentado;
- c) A continuación bajo la palabra CONSIDERACIONES, se consignarán clara y concisamente las razones y fundamentos en que se basen los integrantes de la Comisión o Comité para la procedencia, modificación a la solicitud original o el rechazo de ésta;
- d) La parte resolutive que contendrá la propuesta concreta para ser sometida a consideración del Pleno; y
- e) La Mayoría de las firmas de los miembros de la Comisión o Comité”.

²⁴ “Artículo 109.- Si la Comisión estimare necesario incluir modificaciones a la iniciativa que le fue turnada para estudio, las dará a conocer a la Asamblea en su dictamen, exponiendo los argumentos en que se apoye”.

²⁵ “Artículo 110.- Conocido el dictamen por la Asamblea, ésta determinará si se somete o no a su consideración, la iniciativa de que se trate, sea cual fuere el sentido del dictamen”.

²⁶ “Artículo 111.- El dictamen será leído por uno o varios miembros de la comisión que lo presente, terminada su lectura lo entregará al Presidente quien lo pondrá a consideración de la Asamblea para su discusión y aprobación. La Asamblea podrá acordar aplazar su discusión y aprobación fijando una fecha posterior para ello”.

²⁷ “Artículo 112.- Todo dictamen relativo a una iniciativa de Ley se conocerá por la Asamblea; acto seguido, el Presidente preguntará si existen reservas en lo particular por parte de los Diputados, las cuales únicamente serán enunciadas por el número de artículo. Las reservas en lo particular serán anotadas por el Primer Secretario.

Posteriormente se discutirá el dictamen en lo general y se someterá a votación; en caso de no ser aprobado en tal sentido, se tendrá por desechado. En caso de aprobarse en lo general, acto seguido se discutirán los artículos reservados en lo particular en forma creciente de número de artículo, quedando aprobados todos los artículos no reservados. Si se desechan por parte de la Asamblea las propuestas de los artículos reservados, se tendrán por aprobados en la forma que se contienen en el dictamen correspondiente. En caso de que se aprueben por la Asamblea las propuestas de los artículos reservados, se incorporará el nuevo texto aprobado en el Decreto respectivo”.

El Pleno del Congreso, a petición del orador o de algún otro Diputado, podrá acordar que los dictámenes que hayan sido programados por la Oficialía Mayor, para su presentación en el Pleno y que hayan sido circulados a los integrantes de la Legislatura con al menos veinticuatro horas de anticipación, podrán recibir la dispensa de su lectura o determinarse que, únicamente, se lean los resolutivos, procediéndose de inmediato a su discusión y votación (artículo 112 Bis).²⁸

También se desprende que la Asamblea podrá votar los dictámenes para su resolución, tanto como fueron presentados originalmente en la iniciativa como en la propuesta mayoritaria por la Comisión, o bien por el voto particular de alguno de los Diputados, para lo cual se deberán considerar los argumentos en que se apoye (artículo 113).²⁹ Incluso podrá votar en forma distinta de la propuesta, modificando total o parcialmente el dictamen de que se trate (artículo 114).³⁰

Se dice que cuando el dictamen presentado por la Comisión no sea discutido en forma alguna, el Presidente de la Directiva pedirá al de la Comisión que corresponda, que haga una explicación breve de los fundamentos en que se apoyó el sentido del dictamen. Después de la exposición, no habiendo oposición, la Asamblea resolverá sobre el fondo de la iniciativa sin necesidad de los trámites establecidos en el propio artículo 111 (artículo 116).³¹

Que terminada la lectura del dictamen que presente la Comisión o habiéndose otorgado la dispensa que prevé el artículo 112 Bis, el Presidente lo someterá al Pleno del Congreso para su discusión, para lo cual le ordenará al Primer Secretario elaborar una lista de Diputados en contra del dictamen y una lista de los que deseen participar a favor (artículo 126).³²

En el supuesto de que existan intervenciones por parte de los integrantes de la Legislatura, una vez concluidas, el Presidente preguntará a la Asamblea si considera suficientemente discutido el asunto, si resuelve negativamente, continuará la discusión pero bastará que hablen un Diputado a favor y otro en contra, para que el Presidente vuelva a inquirir a la Asamblea sobre si se considera suficientemente discutido el asunto, en cuyo caso, pasará de inmediato a la votación respectiva (artículo 129).³³

Finalmente, una vez discutido y aprobado por la Asamblea el dictamen correspondiente, se comunicará al ejecutivo la resolución que se dicte para que proceda a su promulgación y publicación (artículo 119).³⁴

De lo antes expuesto se obtiene que para que un precepto de la constitución local pueda ser adicionado o reformado, es necesario, en primer término, que sea **admitido a discusión** a través de un dictamen que al efecto emita la Comisión respectiva de la iniciativa correspondiente; y que ello esté avalado por el voto de la mayoría de los miembros presentes del Congreso.

²⁸ "Artículo 112 Bis.- El Pleno del Congreso, a petición del orador o de algún otro Diputado, podrá acordar que los dictámenes que hayan sido programados por la Oficialía Mayor, para su presentación en el Pleno y que hayan sido circulados a los integrantes de la Legislatura con al menos veinticuatro horas de anticipación, podrán recibir la dispensa de su lectura o determinarse que únicamente se lean los resolutivos, procediéndose de inmediato a su discusión y votación.

Para efecto de lo dispuesto por el presente artículo los Grupos Legislativos, y en su caso los Diputados que no formen parte de un Grupo Legislativo, llevarán el registro oficial de la fecha y hora de circulación de los dictámenes a través del sistema interno de transmisión y comunicación de información del Congreso denominado intranet.

Para que proceda la dispensa el Secretario deberá dar fe de que del registro oficial de la fecha y hora en que se circularon los dictámenes, se desprende que han transcurrido las veinticuatro horas a que hace referencia el párrafo primero del presente artículo".

²⁹ "Artículo 113.- La Asamblea puede votar los dictámenes para su resolución, tanto como éstos fueron presentados originalmente en la Iniciativa como en la propuesta mayoritaria por la Comisión, o bien por el voto particular de alguno de los Diputados, considerando en cualquiera de los casos los argumentos en que se apoya.

Primeramente el Voto Particular se votará siguiendo el procedimiento del Artículo 126 en su párrafo tercero de este Reglamento, y de acuerdo al resultado de la votación, se atenderá a lo dispuesto por el Artículo 49 Bis del presente ordenamiento legal".

³⁰ "Artículo 114.- Puede votar también la Asamblea en forma distinta de la propuesta, modificando total o parcialmente el dictamen de que se trate.

³¹ Artículo 116.- Cuando el dictamen presentado por la comisión no sea discutido en forma alguna, el Presidente de la Directiva pedirá al de la comisión que corresponda, que haga una explicación breve de los fundamentos en que se apoyó el sentido del dictamen.

Después de la exposición, no habiendo oposición, la Asamblea podrá resolver desde luego sobre el fondo de la iniciativa, sin necesidad de los trámites establecidos en el Artículo 111 de este Reglamento".

³² Artículo 126.- Terminada la lectura del dictamen que presente la Comisión, o habiéndose otorgado la dispensa que prevé el artículo 112 Bis, el Presidente lo someterá al Pleno del Congreso para su discusión, para lo cual ordenará al Primer Secretario elabore una lista de Diputados en contra del dictamen y una lista de los que deseen participar a favor de éste.

³³ "Artículo 129.- Concluidas las intervenciones a que se refiere el artículo 126 de este Reglamento, el Presidente preguntará a la Asamblea si considera suficientemente discutido el asunto. Si se resuelve negativamente, continuará la discusión, pero bastará que hablen un Diputado en pro y otro en contra, para que el Presidente vuelva a inquirir a la Asamblea sobre si se considera suficientemente discutido el asunto, en cuyo caso, pasará de inmediato a la votación respectiva.

En todo caso, la comisión dictaminadora podrá inscribir como Oradores a miembros de la Comisión para defender su dictamen, a menos de que el Pleno del Congreso acuerde que está suficientemente discutido".

³⁴ "Artículo 119.- Formulada el dictamen en el caso del artículo anterior y conocido y resuelto por la Asamblea de conformidad con las disposiciones de este Capítulo, se comunicará al Ejecutivo la resolución que se dicte, para que se proceda en el sentido de la misma".

De ser tomadas en consideración las adiciones o reformas se deberán **publicar y circular profusamente con extracto de la discusión**, para una posterior discusión y votación calificada que, incluso, pudiera ser en ese mismo periodo de sesiones,³⁵ siguiendo el procedimiento que para su discusión y aprobación establece la ley de la materia.

Procedimiento de reforma constitucional en estudio.

De las constancias de autos se desprenden los siguientes hechos en el desarrollo del procedimiento de reforma a la Constitución del Estado de Nuevo León.

1. El veinticuatro de octubre de dos mil dieciocho, Diputados integrantes del Grupo Legislativo de Movimiento Ciudadano de la Septuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, propusieron **iniciativa** por la que se adiciona un segundo párrafo a la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, entre otros aspectos.³⁶

De la exposición de motivos se desprende que la intención de dicho grupo parlamentario fue la de tratar de erradicar las prácticas generadas ante la ausencia prolongada de algunos titulares de las dependencias de la Administración Pública Central y Paraestatal, y su falta de designación, así como la falta de observancia a los reglamentos interiores expedidos por el propio Gobernador del Estado, con relación a las ausencias y suplencias de los servidores públicos.

Así las cosas, propusieron a la Asamblea la aprobación del proyecto de Decreto siguiente:

“[...] ARTÍCULO PRIMERO. Se reforma por adición de un segundo párrafo, la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución Política del estado Libre y Soberano de Nuevo León, para quedar como sigue:

Artículo 85.- Al Ejecutivo corresponde:

I a XXIII [...]

XXIV [...]

En el caso de ausencias mayores a quince días, de los titulares de los cargos anteriores y de la **Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado**, se deberá de realizar la propuesta, por parte del Titular del Poder Ejecutivo al Congreso, dentro del término **de treinta días naturales**. [...]”.

2. Ese mismo día, una vez radicada la iniciativa bajo el número de expediente legislativo **12211/LXXV**, fue turnada para su estudio y dictamen a las Comisiones Unidas de Legislación y Puntos Constitucionales.

3. El **dictamen**, con algunas modificaciones, fue sometido a la consideración del Pleno del Congreso del Estado para su **apertura a discusión**.³⁷

De dicho documento se desprende para lo que interesa lo siguiente:

“[...] Es por eso, que estas Comisiones Unidas de Dictamen Legislativo coinciden con la iniciativa de reforma que se presenta, si bien se establece en un Reglamento que rige el interior de cada dependencia se debe de establecer claramente en nuestro máximo ordenamiento jurídico para que de acuerdo a la jerarquización de leyes prevalezca la norma suprema y mandate la obligación de nombrar en un tiempo determinado a los Titulares que requieran la aprobación del Congreso del Estado, en este punto se menciona que será de treinta días.

[...]

Atendiendo a lo que se establece en el artículo 109 del Reglamento Interior para el Congreso del Estado de Nuevo León, se hace una precisión en los días en que se deben de hacer los nombramientos en caso de ausencia de los organismos por parte del Titular del Ejecutivo la iniciativa contempla 30 días pero se cree conveniente establecerlo en 90 días naturales para que de esta manera se tenga tiempo para analizar el mismo y así dar mayor certeza jurídica a dicho nombramiento ya que en algunos casos se debe hacer mediante convocatoria pública.

³⁵ De acuerdo con lo establecido en el artículo 55 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León “la legislatura tendrá cada año de ejercicio dos Períodos Ordinarios de Sesiones. El **primero** se iniciará el día 1° de septiembre y terminará el día 20 de diciembre; el **segundo** comenzará el día 1° de febrero y terminará el día 1° de mayo; ambos periodos podrán ser prorrogados hasta por treinta días (...)”.

³⁶ Folios 126 a 133 del expediente.

³⁷ *Ibidem*, folios 213 a 226.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, sometemos a la atenta consideración del Pleno de ese H. Congreso, para ser admitido a discusión, de conformidad con lo establecido en los artículos 148 y artículo 152 de la Constitución Política Estatal, el siguiente proyecto de:

DECRETO.

ARTÍCULO PRIMERO. Se reforma por adición de un segundo párrafo, la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, para quedar como sigue:

Artículo 85.- Al Ejecutivo corresponde:

I a XXIII [...]

XXIV [...]

En el caso de ausencias mayores a quince días hábiles **sin causa justificada**, de los Titulares de los cargos anteriores, se deberá de realizar la propuesta, por parte del Titular del Poder Ejecutivo al Congreso del **Estado**, dentro del término **de noventa días naturales**.

TRANSITORIO.

ÚNICO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

(Firmas de los integrantes de las Comisiones de Legislación y de Puntos Constitucionales)

[...].”

4. Según se advierte del Diario de Debates número 49-LXXV S.E.,³⁸ en sesión extraordinaria del primer período ordinario de sesiones celebrada el veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho, existiendo el *quorum* de ley, se dio noticia que el dictamen correspondiente cumplió con las veinticuatro horas de circulación, se aprobó la dispensa de trámite establecido en el artículo 112 Bis del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, para leer, únicamente, el proemio y resolutive del Dictamen (preliminar) con proyecto de decreto expediente 12211/LXXV, luego se sometió a discusión, lo cual fue aprobado por unanimidad de treinta y dos votos.

Posteriormente, al no existir oradores en contra del dictamen, se le dio intervención a los Diputados Alejandra García Ortiz, Zeferino Juárez Mata e Ivonne Bustos Paredes, quienes se manifestaron a favor. Acto continuo, el Presidente en funciones le solicitó a la Secretaría elaborar los extractos de las discusiones respecto de dicho dictamen a fin de publicarlas en el periódico oficial del Estado.

En virtud de lo anterior, el Congreso del Estado expidió el Acuerdo 056,³⁹ de cuyo contenido se desprende lo siguiente:

“[...] Artículo Único. En los términos y para los efectos de lo dispuesto por el Artículo 149 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, se publica el Extracto de las Discusiones que se suscitaron; así como el Proyecto de Decreto, respecto al Dictamen presentado por las Comisiones Unidas de Legislación y Puntos Constitucionales, que se aprobó en la Sesión Ordinaria celebrada el día 21 de diciembre de 2018, al presentarse este Dictamen con proyecto de Decreto que reforma el Artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y el Artículo 63 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, asentadas en el Diario de Debates Núm. 49-LXXV S.O. (sic).

Envíese al ejecutivo del Estado, para su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

En consecuencia, deberá presentarse a la brevedad el Dictamen respectivo de reformas y modificaciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y a la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, **para su discusión y votación calificada**, en cumplimiento al Artículo 152 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León [...].”

5. El viernes once de enero de dos mil diecinueve se **publicó** en el periódico oficial del Estado,⁴⁰ el Acuerdo número 056, con el cual se presenta el Dictamen con proyecto de Decreto que reforma el artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y el artículo 63 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, asentados en el Diario de Debates Núm. 49-LXXV S.E.

³⁸ http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/diario_debates.php

³⁹ Folios 195 a 201 del expediente.

⁴⁰ *Ibidem*, folios 202 a 210.

De dicha publicación se desprenden las **intervenciones** de los Diputados Alejandra García Ortiz (por parte de grupo legislativo del Partido Revolucionario Institucional), Zeferino Juárez Mata (por parte del grupo legislativo del Partido del Trabajo) e Ivonne Bustos Paredes, quienes se manifestaron a favor del referido dictamen y un **extracto** de la reforma propuesta.

“[...] Artículo Primero. Se reforma por adición de un segundo párrafo, la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, para quedar como sigue:

Artículo 85.- Al Ejecutivo corresponde:

I a XXIII [...]

XXIV [...]

En el caso de ausencias mayores a quince días hábiles **sin causa justificada**, de los Titulares de los cargos anteriores, se deberá de realizar la propuesta, por parte del Titular del Poder Ejecutivo al Congreso del **Estado**, dentro del término **de noventa días naturales**. [...]”.

6. Posteriormente, siguiendo el procedimiento de reforma, en sesión ordinaria celebrada el catorce de mayo de dos mil diecinueve las Comisiones Unidas de Legislación y de Puntos Constitucionales de la Septuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, presentaron a la Asamblea el **Dictamen** con proyecto de Decreto que reforma el artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León,⁴¹ que contiene modificaciones al documento original, del que se desprende para lo que aquí interesa lo siguiente:

“[...] CONSIDERACIONES.

La competencia que le resulta a estas Comisiones Unidas de Legislación y Puntos Constitucionales para conocer de la presente iniciativa se encuentra sustentada por los numerales 65, fracción I, 66, fracción I, inciso a), 70, fracción II, III y demás relativos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, así como lo dispuesto en los artículos 37 y 39, fracciones II y III, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.

En la sesión ordinaria celebrada el día 21 de diciembre de 2018, se presentó Dictamen con proyecto de Decreto que reforma el Artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y el Artículo 63 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, asentadas en el Diario de Debates Núm. 49-LXXV S.O. (sic).

[...]

En este sentido la primera reforma que nos ocupa es a nuestro máximo ordenamiento estatal el cual establece en su artículo 85 lo siguiente:

[...]

Es de advertirse que del precepto legal antes referido no se desprende el tiempo en el que pueda ser nombrado el Titular de cada uno de los órganos antes descritos dejando una laguna legal que deja a criterio del Titular del Ejecutivo su designación dejando muchas de las veces por un tiempo indefinido a encargados de despacho si bien es cierto que es facultad exclusiva del poder ejecutivo están sujetos en algunos de los casos a la aprobación que debe hacer el Congreso del Estado (sic).

En esa tesitura, es que la presente iniciativa contempla, se dé un tiempo definido con la finalidad de que los titulares de dichos organismos realicen sus funciones en apego y estricto derecho que marca el ordenamiento que rige la materia con la intención de dar certeza jurídica que requiere la investidura de dicho puesto y evitar como pasa actualmente dejar encargados de despacho sin el procedimiento que debe revestir dicho nombramiento.

[...]

Es por eso, que estas Comisiones Unidas de Dictamen Legislativo coinciden con la iniciativa de reforma que se presenta, si bien se establece en el Reglamento que rige el interior de cada dependencia, se debe de establecer, claramente, en nuestro máximo ordenamiento jurídico para

⁴¹ *Ibidem*, folios 180 a 193.

que de acuerdo a la jerarquización de leyes prevalezca la norma suprema y mandate la obligación de nombrar en un tiempo determinado a los Titulares que requieran la aprobación del Congreso del Estado, en este punto se menciona que será de treinta días.

[...]

Atendiendo a lo que se establece en el artículo 109 del Reglamento Interior para el Congreso del Estado de Nuevo León, se hace una precisión en los días en que se deben de hacer los nombramientos en caso de ausencias de los organismos por parte del Titular del Ejecutivo la iniciativa contempla 30 días, pero se cree conveniente establecerlo en 90 días naturales para que de esta manera se tenga tiempo para analizar el mismo y así dar mayor certeza jurídica a dicho nombramiento.

Por otra parte y por acuerdo derivado de diversas opiniones de los integrantes de las Comisiones Unidas dictaminadoras se deja para mayor estudio lo referente al artículo segundo del decreto. Asimismo, con la finalidad de precisar, en caso de no manifestarse al respeto de la suplencia en el término que se pretende establecer en la presente reforma los actos que emanen del que esté como encargado, se deben tomar como nulos (sic).

Por lo anteriormente expuesto y fundado, sometemos en definitiva el siguiente proyecto de:

DECRETO

ARTÍCULO PRIMERO. Se reforma por adición de un segundo y tercer párrafo a la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, para quedar como sigue:

Artículo 85.- Al Ejecutivo corresponde:

I al XXIII.-

XXIV.-

En el caso de ausencias mayores a quince días hábiles sin causa justificada de los Titulares de los cargos anteriores se deberá realizar la propuesta por parte del Titular del Poder Ejecutivo al Congreso del Estado dentro del término de **noventa días naturales**.

En caso de no cumplirse las disposiciones antes mencionadas, los actos emanados de quien realiza las funciones, cualquiera que sea su denominación, serán inexistentes [...]

7. Según se desprende del diario de debates número 91-LXXXV P.,⁴² correspondiente a la referida sesión ordinaria del segundo periodo ordinario de sesiones prorrogado, del catorce de mayo de dos mil diecinueve, existiendo el *quorum* de ley y de acuerdo con el orden del día, el Presidente pasó al punto correspondiente de "informe de comisiones" y para lo que aquí nos ocupa, le concedió el uso de la palabra al Diputado Luis Donaldo Colosio Rioja, quien de conformidad con el acuerdo tomado por el Pleno, **procedió a dar lectura íntegra al dictamen con proyecto de Decreto bajo el número de expediente legislativo 12211/LXXV**. Acto continuo, al no existir algún Diputado que hubiese querido reservar algún artículo o artículos transitorios, el Presidente sometió a consideración de la Asamblea en lo general el dictamen correspondiente.

Al no existir oradores en contra, le concedió el uso de la voz al Diputado Horacio Jonatán Tijerina Hernández, quien manifestó estar a favor del dictamen de las Comisiones Unidas.

Posteriormente, se procedió a la votación correspondiente, de la cual se aprobó por unanimidad de cuarenta y uno votos el dictamen relativo al expediente número 12211/LXXV.

8. Finalmente, el viernes veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve se **publicó** en el periódico oficial del Estado,⁴³ el Decreto 140, por el que se reforma por adición de un segundo y tercer párrafos a la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

Ahora bien, lo antes expuesto permite a este Alto Tribunal Pleno establecer que en términos generales se cumplió con el procedimiento de reformas a la constitución local previsto constitucional y legalmente.

Esto es así, pues como se pudo observar, el antecedente primigenio del Decreto impugnado, lo constituyó la **iniciativa** por la que originalmente se adicionaba un segundo párrafo a la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, misma que fue propuesta por Diputados integrantes del Grupo Legislativo de Movimiento Ciudadano de la Septuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, quienes están facultados para ello en términos del artículo 102 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.⁴⁴

⁴² *Ibidem*, folios 241 a 253.

⁴³ *Ibidem*, folios 236 a 239.

⁴⁴ "Artículo 102.- La iniciativa de Ley, en los términos de los Artículos 68 y 69 de la Constitución Política Local, corresponde a todo Diputado, Autoridad Pública en el Estado o cualquier ciudadano nuevoleonés".

Dicha iniciativa se **turnó** a las Comisiones Unidas de Legislación y Puntos Constitucionales, mismas que una vez que la **dictaminaron** con las primeras modificaciones que estimaron pertinentes, sometieron a la consideración del Pleno del Congreso del Estado el dictamen correspondiente para su **apertura a discusión**.

En sesión extraordinaria del primer período ordinario de sesiones, ese dictamen se **discutió** y se **aprobó por unanimidad de los miembros presentes del Congreso** (cumpliendo las formalidades establecidas para tal efecto) y como consecuencia de ello, se **publicó** en el Periódico Oficial del Estado, un extracto de las intervenciones de aquellos Diputados que se manifestaron a favor del referido dictamen.

Posteriormente, siguiendo con el proceso legislativo de reforma constitucional, las referidas Comisiones Unidas presentaron a la Asamblea el Dictamen con proyecto de Decreto que reforma el artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León (con nuevas modificaciones). En sesión ordinaria del segundo periodo ordinario de sesiones prorrogado, se **dio lectura íntegra** al dictamen con proyecto de Decreto bajo el número de expediente legislativo 12211/LXXV y el Presidente lo puso a **discusión** tanto en lo general como en lo particular.

Luego, se procedió a la **votación** correspondiente, de la cual se aprobó por unanimidad de cuarenta y uno votos el dictamen relativo al expediente número 12211/LXXV y finalmente, se **publicó** en el Periódico Oficial del Estado.

Así las cosas, tal como se anticipó, la relatoría de esos hechos permite a este Alto Tribunal Pleno determinar que en términos generales se cumplió con el procedimiento de reformas a la constitución local previsto constitucional y legalmente; y con ello, el fin último perseguido por la iniciativa, como lo es, que haya sido aprobada por el Pleno de la Legislatura y publicada oficialmente, de acuerdo con lo establecido por este Alto Tribunal en la antes invocada jurisprudencia P./J. 92/2001.

Lo anterior, sin que pase inadvertido para quienes resuelven que, en la especie, tal como lo denuncia el promovente, se actualizaron una serie de violaciones formales al procedimiento, como lo es el hecho de que después de sometido a discusión de la Asamblea el dictamen con proyecto de decreto que reforma el artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, de que se aprobó por la mayoría de los miembros presentes del Congreso y que finalmente, se publicó el extracto de las intervenciones de aquellos Diputados que se manifestaron a favor del dictamen, para posteriormente continuar con el proceso de reforma constitucional; las Comisiones Unidas incorporaron al primer documento un párrafo⁴⁵, sin exponer las razones y fundamentos con los que determinaron modificar el dictamen preliminar, tal como lo exigen los artículos 47, inciso c) y 109 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.

Sin embargo, esos vicios no tienen el potencial invalidatorio que alega el Titular del Ejecutivo.

En primer lugar, porque en el dictamen definitivo las Comisiones Unidas manifestaron su intención de hacer las modificaciones al documento original, al señalar:

“[...] Atendiendo a lo que se establece en el artículo 109 del Reglamento Interior para el Congreso del Estado de Nuevo León, se hace una precisión en los días en que se deben de hacer los nombramientos en caso de ausencias de los organismos por parte del Titular del Ejecutivo la iniciativa contempla 30 días, pero se cree conveniente establecerlo en 90 días naturales para que de esta manera se tenga tiempo para analizar el mismo y así dar mayor certeza jurídica a dicho nombramiento.

Por otra parte y por acuerdo derivado de diversas opiniones de los integrantes de las Comisiones Unidas dictaminadoras se deja para mayor estudio lo referente al artículo segundo del decreto. Asimismo, con la finalidad de precisar, en caso de no manifestarse al respecto de la suplencia en el término que se pretende establecer en la presente reforma los actos que emanen del que esté como encargado, se deben tomar como nulos. [...]”

Lo cual, de alguna manera les permitió a los integrantes de la Septuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, imponerse de su contenido.

En segundo lugar, porque en la sesión ordinaria del segundo periodo ordinario de sesiones prorrogado, del catorce de mayo de dos mil diecinueve, se **dio lectura íntegra** al dictamen con proyecto de Decreto bajo el número de expediente legislativo 12211/LXXV, el Presidente lo puso a **discusión** tanto en lo general como en lo particular y se aprobó por unanimidad de cuarenta y uno votos, sin que el dictamen referido se discutiera en lo particular en atención a que ningún Diputado hizo reserva en ese sentido.

⁴⁵ De contenido siguiente: “En caso de no cumplirse las disposiciones antes mencionadas, los actos emanados de quien realiza las funciones, cualquiera que sea su denominación, serán inexistentes”.

Lo anterior significa que las violaciones formales denunciadas no trascienden de manera fundamental a la reforma impugnada, si se toma en consideración que finalmente **se respetó el derecho a la participación de todas fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad**, pues todos los Diputados que asistieron a la sesión en que se discutió el dictamen estuvieron en condiciones de exponer sus argumentos a favor o en contra y votar según lo consideraron conducente, tal como sucedió en el caso del Diputado Horacio Jonatán Tijerina Hernández, quien se manifestó a favor del dictamen de las Comisiones Unidas.

Por su parte, el procedimiento deliberativo culminó con **la correcta aplicación de las reglas de votación** establecidas en el artículo 150 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León⁴⁶, debido a que la votación por la que se aprobó el dictamen de reformas constitucionales fue superior a las dos terceras partes de los miembros del Congreso.

En tanto que, además, se cumplió con el requisito que **la liberación parlamentaria y la votación realizada fueran públicas**, debido a que la sesión del Congreso del Estado en que se leyó y discutió el dictamen del decreto de reformas fue pública, tal como se advierte del acta correspondiente, en términos de lo establecido en el último párrafo del artículo 79 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.⁴⁷

Todo lo anterior permite constatar que los vicios evidenciados no tienen el potencial invalidatorio que alega el Ejecutivo. De ahí que resultan infundadas las alegaciones de la parte disconforme enderezadas en ese sentido.

II. EN CUANTO A LA INVASIÓN DE ESFERAS COMPETENCIALES.

En el segundo concepto de invalidez, la parte actora sostiene que el mencionado Decreto 140 contraría los principios de legalidad y división de poderes inmersos en los artículos 16, 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así las cosas, después de exponer una serie de ideas con relación al principio de división de poderes y lo que sobre el particular ha sostenido este Alto Tribunal, el promovente aduce que la separación, equilibrio, colaboración y coordinación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León se evidenciaban en la versión inmediata anterior a la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, en congruencia a lo dispuesto en los artículos 81 y 85, fracción X, del referido ordenamiento legal, así como en lo dispuesto en los diversos 2, 9, 15, párrafo segundo, 17, párrafo primero y 18, fracciones III y XIV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León.

Esto, porque si bien se regulaba la participación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Nuevo León, en lo referente a la propuesta por parte de aquel y a la aprobación de la legislatura sobre los cargos de Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado, y del Titular del Órgano Interno de Control. Lo cierto es que ello se hacía respetando la facultad reglamentaria del Gobernador, como Titular y depositario del poder ejecutivo, reconocida en la fracción X del referido artículo 85 de la Constitución local y en el diverso 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León.

Argumenta que con el Decreto impugnado, a través del cual se adicionaron los párrafos segundo y tercero de la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución local, la separación y el equilibrio entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León sufrió una franca ruptura, debido a que contienen una regulación que en el nivel jerárquico de la normatividad constitucional local no tiene justificación alguna, de modo que es inapropiada su incorporación en la Ley Suprema del Estado de Nuevo León, porque se trata de un aspecto vinculado con la administración pública cuyo tratamiento no es de orden constitucional o legal, sino reglamentario, a cargo del Gobernador, de conformidad con el artículo 85, fracción X, de la mencionada Constitución local, en relación con el diverso 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León.

⁴⁶ "Artículo 150.- Para que las adiciones o reformas propuestas sean aprobadas, y se tengan como parte de esta Constitución, necesitarán el voto de las dos terceras partes, cuando menos, de los Diputados que integran la Legislatura".

⁴⁷ "Artículo 79.- Serán Sesiones Ordinarias las que se celebren durante los períodos a que se refiere el Artículo 55 de la Constitución Política Local, y tendrán lugar a parir (sic) de las once horas los días lunes, martes y miércoles de cada semana, salvo los casos de día de asueto que señale la Ley Federal del Trabajo y el Convenio Laboral entre el Sindicato del personal del Congreso y las Autoridades Estatales correspondientes, o por acuerdo del Pleno en otro sentido.

Serán Sesiones Extraordinarias las que se celebren en día distinto a los señalados en el párrafo anterior y deberán ser convocadas por el Presidente de la Directiva y a falta de este por quien deba sustituirlo de acuerdo al Artículo 21 del presente Reglamento.

Las sesiones del Pleno del Congreso serán públicas, excepción hecha de lo dispuesto por los artículos 81 y 82 del presente Reglamento".

Que tal afirmación se corrobora, con lo dispuesto en el artículo 24 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, que establece que: *“En los casos de ausencia, el Secretario será suplido, en el ámbito de sus respectivas competencias, por los titulares de las Autoridades (Titulares de las Subsecretarías, de la Procuraduría Fiscal, de la Unidad de Fomento a la Inversión y al Financiamiento de Proyectos y Unidad de Información Financiera y Seguimiento), previstas en el artículo 6 de este Reglamento”*. En tanto que el numeral 23 del Reglamento Interior de la Contraloría y Transparencia Gubernamental prevé: *“El Contralor General, en sus ausencias temporales menores a quince días será suplido por el Funcionario de la Contraloría y Transparencia Gubernamental que el propio Contralor designe. Cuando la ausencia sea mayor, el Gobernador del Estado podrá designar a un Encargado del Despacho hasta en tanto se reincorpore el Titular de la Dependencia o se designe un Titular, según sea el caso”*.

Estima que el actual párrafo primero (anterior párrafo único) de la fracción XXIV del artículo 85 en comento, es suficiente para colmar la regulación idónea a nivel de la Constitución local, en torno a la colaboración y coordinación de los poderes ejecutivo y legislativo locales para la designación de los Titulares de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, y del Órgano Interno de Control Estatal (Contraloría y Transparencia Gubernamental), debido a que se limita a la propuesta y la aprobación de quienes habrían de asumir la titularidad de dichos cargos públicos.

Así las cosas, dice que una vez expedidos, formalmente, los nombramientos o designaciones, previa protesta de ley, se asume la titularidad de las dependencias respectivas pertenecientes a la administración pública estatal, por lo que considerando que el Gobernador es también jefe de esta y del Titular del Poder Ejecutivo, se reserva a su favor la regulación de la estructura orgánica, tal como lo estatuye en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León. Agrega, que entre dichos aspectos queda implícito lo referente a los de funcionalidad, en la cual está inmersa la previsión de los casos de ausencia de los titulares de diferentes dependencias.

Sostiene que en el Decreto impugnado subyace la clara intención de cometer un fraude a la ley, pues sabedor el Congreso del Estado de que, en términos de lo dispuesto en los artículos 86, fracción III y 151 de la Constitución local, el Gobernador está impedido para hacer observaciones (derecho de veto) respecto de reformas a las disposiciones de índole constitucional local, maliciosamente, adicionó en la fracción XXIV del artículo 85 dos nuevos párrafos, con el notorio propósito de evadir en forma artificiosa la previsible oposición por parte del Titular del Poder Ejecutivo del Estado, ante la disimulada intrusión del poder legislativo.

Asegura que el Decreto impugnado es una maniobra del Congreso del Estado para incursionar en la esfera del Ejecutivo, a pesar de ya encontrarse regulada la situación de las ausencias del Secretario de Finanzas y del Tesorero General del Estado, y del Titular del Órgano Interno de Control.

Lo cual resulta **infundado** por una parte y **fundado**, por otra.

A fin de constatar lo anterior, resulta importante hacer algunas precisiones. El principio de división de poderes está expresamente previsto para el ámbito estatal en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴⁸ cuyo primer párrafo establece que el poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en ejecutivo, legislativo y judicial, sin que puedan reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo, principio que se recoge también en el artículo 30 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.⁴⁹

En relación con el principio de división de poderes, el Tribunal Pleno ha señalado que es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, mediante un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto, capaz de producir una distorsión que desarmonice el sistema de competencias previsto constitucionalmente o afecte los principios democráticos reconocidos en la Norma Suprema.⁵⁰

⁴⁸ “Artículo 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo”.

(...)

⁴⁹ “Artículo 30.- El Gobierno del Estado de Nuevo León, es Republicano, Democrático, Laico, Representativo y Popular; se ejercerá por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; siendo la base de su organización política y administrativa del Municipio Libre. Estos Poderes derivan del pueblo y se limitan solo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en esta Constitución. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo”.

⁵⁰ “DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”. Jurisprudencia P./J. 52/2005. Novena Época. Pleno. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII. Julio de 2005. Página 954.

También ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que la división funcional de atribuciones que establece la Constitución no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino por el contrario, entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado.⁵¹

Asimismo, se ha establecido que, para respetar el principio en comento, los poderes públicos de las entidades federativas están obligados a respetar tres mandatos prohibitivos, a saber: a) la no intromisión, b) la no dependencia y c) la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros.

La intromisión se ha explicado como el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión.

La dependencia, por su parte, conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma.

Finalmente, la subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no solo significa que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante.⁵²

Vinculado con lo anterior, tratándose de relaciones entre poderes autónomos del Estado esta Suprema Corte ha sostenido que para que uno de ellos ejerza una función es necesario que, expresamente, así lo disponga la Constitución Federal o local, según se trate, o que la función respectiva resulte, estrictamente, necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efecto de ellas, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia.⁵³

Una vez precisado lo anterior, lo procedente es determinar si el artículo 85, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, transgrede los principios de legalidad y de división de poderes contenidos en los artículos 16, 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para emprender ese ejercicio se estima necesario transcribir el contenido de las porciones normativas impugnadas:

“[...] Artículo 85. Al Ejecutivo corresponde:

[...]

XXIV. Someter a la aprobación del Congreso, la propuesta sobre los cargos de Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado y del Titular del Órgano Interno de Control estatal, y en su caso expedir el nombramiento correspondiente.

En el caso de ausencias mayores a quince días hábiles sin causa justificada de los Titulares de los cargos anteriores se deberá de realizar la propuesta por parte del Titular del Poder Ejecutivo al Congreso del Estado dentro del término de noventa días naturales.

En caso de no cumplirse las disposiciones antes mencionadas, los actos emanados de quien realiza las funciones, cualquiera que sea su denominación, serán inexistentes [...].”

Como se puede observar, del contenido del segundo párrafo se advierte que el legislador local previó un mecanismo para regular lo atinente a las ausencias mayores a quince días hábiles -sin causa justificada- del Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado, y del Titular del Órgano Interno de Control Estado. Para lo cual estableció la necesidad de que el Titular del Poder Ejecutivo, en tratándose de dichos supuestos, sometiera la propuesta correspondiente al Congreso del Estado dentro de un plazo de noventa días naturales.

En el tercero párrafo contempló una consecuencia en caso de no cumplir con la referida disposición, como lo es el que los actos emanados de quien realiza las funciones sean inexistentes.

⁵¹ “DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA”. Jurisprudencia P./J. 78/2009. Novena Época. Pleno. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX. Julio de 2009. Página 1540.

⁵² “DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS”. Jurisprudencia P./J. 80/2004. Novena Época. Pleno. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XX. Septiembre de 2004. Página 1122.

⁵³ Así se consideró en la controversia constitucional 41/2006.

Todo lo anterior, según se vio de la exposición de motivos de la iniciativa de reforma, con la intención de tratar de erradicar las prácticas generadas ante la ausencia prolongada de algunos titulares de las dependencias de la Administración Pública Central y Paraestatal, y su falta de designación; así como la falta de observancia a los reglamentos interiores expedidos por el propio Gobernador del Estado, con relación a las ausencias y suplencias de los servidores públicos.

Así las cosas, a juicio de este Tribunal Pleno el artículo 85, fracción XXIV, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, no transgrede los principios de legalidad y de división de poderes contenidos en los artículos 16, 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto es así, ya que contrario a lo sostenido por la parte actora, con la incorporación de la porción normativa impugnada no se actualiza ninguna intromisión por parte del poder legislativo local a la esfera de competencia exclusiva del ejecutivo.

Antes bien, dada la importancia de las funciones que desempeñan el Titular del Órgano Interno de Control estatal y el Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado dentro de la Administración Pública local, el Congreso de la entidad, en ejercicio de su libertad configurativa,⁵⁴ simplemente, se dio a la tarea de regular desde la constitución local lo relacionado con las ausencias temporales -sin causa justificada- de dichos funcionarios, bajo el mismo esquema de colaboración interinstitucional con el que son nombrados y en el que participan ambos poderes.⁵⁵

Lo anterior, cobra relevancia si se toma en consideración que de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León, los titulares de dichos órganos son los responsables de recaudar y manejar los recursos públicos,⁵⁶ así como de inspeccionar el correcto ejercicio del gasto público estatal,⁵⁷ respectivamente.

⁵⁴ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

Artículo 63. Corresponde al Congreso:

I.- Decretar las leyes relativas a la Administración y gobierno interior del Estado en todos sus ramos, interpretarlas, reformarlas y derogarlas en caso necesario.

[...]

XLI.- Formular las leyes que reglamenten los Artículos de esta Constitución, interpretando fielmente su contenido".

⁵⁵ Artículo. 63.- Corresponde al Congreso:

[...]

XXIII.- La facultad de aprobar la propuesta que sobre el cargo del Titular del Órgano Interno de Control estatal y Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado, realice el Ejecutivo, bajo el siguiente procedimiento:

Los titulares de las dependencias antes señaladas serán propuestos al Congreso del Estado por el Ejecutivo. La aprobación se hará, previa comparecencia de la persona propuesta, por el voto secreto de cuando menos las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado, dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la comparecencia. Si el Congreso del Estado no se encontrase reunido, la Diputación Permanente convocará de inmediato a un Período Extraordinario de Sesiones.

En caso de que, transcurrido el plazo de cinco días, el Congreso del Estado rechace a la persona propuesta para ocupar el cargo, se abstenga de resolver, o no se alcance la votación de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, el Ejecutivo del Estado, en un plazo de diez días, propondrá a otra persona y la aprobación se efectuará en los términos del párrafo anterior.

Si presentada la segunda propuesta, el Congreso del Estado la rechaza o no reúne la votación requerida dentro de los plazos señalados, en ese mismo acto, la aprobación se llevará a cabo mediante el voto secreto de cuando menos la mayoría de los diputados asistentes a la sesión; de no reunirse esta votación o si el Congreso del Estado se abstiene de resolver dentro de los plazos señalados, el órgano proponente, dentro de los diez días posteriores a la celebración de la sesión, realizará la designación, la cual no podrá recaer en ninguna de las personas que en ese mismo procedimiento ya hubieran sido propuestas al Congreso del Estado para ocupar dicho cargo".

⁵⁶ Artículo 21. La Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado es la dependencia encargada de la administración financiera, fiscal y tributaria de la Hacienda Pública del Estado, y le corresponde, además de las atribuciones que le concede la Constitución Política del Estado, el despacho de los siguientes asuntos:

I. Recaudar los ingresos de carácter fiscal que establezcan las leyes y aquellos otros ingresos cuya exacción le corresponda o le haya sido delegada de acuerdo a la Ley;

[...]

X. Efectuar las erogaciones conforme al Presupuesto de Egresos;

[...]

XVI. Establecer medidas de control respecto de los ingresos y egresos de las entidades paraestatales, descentralizadas, fideicomisos y fondos, así como de los patronatos que manejen recursos públicos;

[...]

XIX. Recibir, revisar y reclamar, en su caso, las participaciones en impuestos federales a favor del Gobierno del Estado y acudir en auxilio de los municipios, cuando éstos lo soliciten, para gestionar lo que a ellos les corresponda [...]."

⁵⁷ Artículo 33. La Contraloría y Transparencia Gubernamental, estará a cargo de un Contralor General y tendrá autonomía de ejercicio presupuestal, de gestión para organizar la estructura y funcionamiento de dicha dependencia, además estará a cargo de los siguientes asuntos:

I. Planear, organizar y coordinar los sistemas de control de la Administración Pública del Estado; inspeccionar el ejercicio del gasto público estatal, su congruencia con el presupuesto de egresos y la observancia de la normatividad aplicable en el Estado; así como validar los indicadores para la evaluación de la gestión gubernamental, en los términos de las disposiciones aplicables [...]

En tanto que, por disposición constitucional local, al Congreso del Estado es al que le corresponde destinar los recursos públicos.⁵⁸

De ahí que, como se dijo, ante la necesidad de erradicar las ausencias temporales -sin causa justificada- de los funcionarios que ejercen tan importantes cargos, el Congreso de la entidad, en ejercicio de su libertad configurativa, se dio a la tarea de regular dicho aspecto (en el mismo instrumento normativo en el que se prevé su designación), bajo un esquema de colaboración interinstitucional, en el que participa no solamente el Poder Legislativo sino también el propio Ejecutivo.

Sin que ello implique, intromisión alguna por parte del poder legislativo local a la esfera de competencia exclusiva del ejecutivo.

No constituye obstáculo alguno, el que conforme a lo establecido en los artículos 85, fracción X, de la Constitución local y 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León⁵⁹, al Ejecutivo le corresponda reglamentar en lo administrativo, lo necesario para la ejecución de las leyes emitidas por el Congreso Local, como lo pudiera ser la estructura orgánica de las distintas dependencias de la Administración Pública centralizada o paraestatal, así como los aspectos de funcionalidad, en los que se encuentra inmersa la previsión de los casos de ausencia de los titulares de las diferentes dependencias.

Empero, contrario a lo pretendido por el promovente, el contenido de la norma impugnada de ninguna manera prohíbe el ejercicio de la facultad reglamentaria del Ejecutivo Local, sino por el contrario, en términos de los referidos numerales, se encuentra en aptitud de reglamentar en lo administrativo lo necesario para la ejecución de las leyes emitidas por el Congreso Local; aunque para ello, el ejercicio de dicha facultad se encuentra supeditada a las bases que establecen la Constitución y las leyes locales.⁶⁰

De ahí que, si en la especie la Constitución local establece un procedimiento para la designación del Titular de la Secretaría de Finanzas y Tesorero General del Estado y del Titular del Órgano Interno de Control estatal y ahora, con motivo de la reforma impugnada, un mecanismo para erradicar las ausencias temporales sin causa justificada de dichos funcionarios; la facultad del Ejecutivo para reglamentar en la materia debe ser acorde a lo establecido en aquélla.

Tampoco pasa inadvertido para quienes resuelven que conforme al artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León,⁶¹ es facultad exclusiva del Ejecutivo *'nombrar y remover libremente a los titulares de la Administración Pública Central y Paraestatal y demás servidores*

⁵⁸ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

Art. 63. Corresponde al Congreso:

[...]

IX.- Examinar y aprobar anualmente, a propuesta del Gobernador, el Presupuesto de Egresos de los Poderes del Estado y los proyectos y arbitrios de pública utilidad. Una vez analizado y discutido el proyecto de ley correspondiente, el Congreso podrá modificarlo, motivando y justificando los cambios realizados; además establecerá en él, los sueldos aplicables al Gobernador del Estado y a los Secretarios que le reporten, así como las partidas autorizadas para remuneraciones del personal de cada Secretaría;

El presupuesto seguirá el proceso establecido en el Artículo 71 de esta Constitución con excepción del plazo para hacer las observaciones que será de tres días.

Si terminado un año, por cualquier circunstancia no se hubiere aprobado la Ley de Egresos que deba aplicarse al siguiente ejercicio, mientras no haya aprobación expresa en diverso sentido seguirá vigente la misma del ejercicio que termina.

Autorizar en la Ley de Egresos del Estado las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la misma Ley. Las erogaciones correspondientes deberán incluirse en las subsecuentes Leyes de Egresos.

Dentro de la Ley de Egresos del Estado, se incluirán las partidas plurianuales necesarias para cumplir con las obligaciones contraídas para obras de infraestructura pública, encontrándose entre ellas las que se realicen bajo la modalidad de Proyecto de Prestación de Servicios.

La aprobación del establecimiento de compromisos plurianuales deberá hacerse siempre y cuando no se cause perjuicio a la viabilidad financiera del Estado y Municipios ni se modifiquen ramos, programas y proyectos prioritarios.

⁵⁹ "Artículo. 85.- Al Ejecutivo corresponde: [...]"

X.- Publicar, circular, cumplir y hacer cumplir las leyes y demás disposiciones del Congreso del Estado; y ordenar y reglamentar en lo administrativo, lo necesario para su ejecución.

"Artículo 17.- La estructura orgánica de cada dependencia será determinada por el Titular del Poder Ejecutivo en el reglamento interior correspondiente. Cada dependencia deberá contar con manuales de organización y de procedimientos administrativos.

Una Ley Orgánica y su reglamento, determinarán la organización y funcionamiento de la Procuraduría General de Justicia del Estado".

⁶⁰ Sirve de apoyo la Jurisprudencia P./J. 30/2007, de rubro: "**FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LIMITES**". Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Mayo de 2007, página 1515.

⁶¹ "Artículo 3.- Son facultades exclusivas del Ejecutivo:

Proponer en los términos del Artículo 63, fracción VIII de la Constitución Política del Estado, la creación de las dependencias, organismos públicos descentralizados y demás entidades necesarias para el despacho de los asuntos de orden administrativo y la eficaz atención de los servicios públicos, así como, en su caso, la supresión de las mismas. Dentro de las disposiciones presupuestales de la Ley de Egresos, y con fundamento en la presente Ley, crear y modificar su estructura administrativa.

Asimismo, nombrar y remover libremente a los titulares de la Administración Pública Central y Paraestatal, y demás servidores públicos cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución Política del Estado o en otras Leyes del Estado.

En el caso de ausencias mayores a quince días hábiles sin causa justificada, de los Titulares de los cargos anteriores, se deberá de realizar la designación correspondiente, por parte del Titular del Poder Ejecutivo, dentro del término de noventa días naturales".

públicos; además, para el caso de las ausencias mayores a quince días hábiles sin causa justificada, de los titulares de los cargos anteriores, de realizar la designación correspondiente dentro del término de noventa días naturales.

Sin embargo, dichas facultades no son absolutas, pues como el propio numeral lo establece, al igual que el artículo 85, fracción III, de la Constitución Política local,⁶² su ejercicio está supeditado a que la ley suprema del Estado no determine de otro modo el nombramiento o remoción de los servidores públicos.

Como se vio, en el caso en particular la Constitución local, en su artículo 63, fracción XXIII, establece -bajo un esquema de colaboración interinstitucional- el procedimiento para que el Congreso del Estado apruebe la propuesta del ejecutivo con relación a los cargos del Titular del Órgano Interno de Control estatal y del Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado; en tanto que, en la norma impugnada, se prevé el mecanismo para ocupar dichos cargos, ante las ausencias temporales sin causa justificada.

Así las cosas, dado que en la especie no se invade la esfera de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, debido a que, con la reforma impugnada, quedó intocada su facultad reglamentaria, consecuentemente, procede declarar infundados los planteamientos de constitucionalidad enderezados en ese sentido, únicamente con relación al **párrafo segundo** de la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

En cambio, debe declararse la invalidez del **párrafo tercero** de la fracción XXIV, del referido artículo 85 de la Constitución local.

Se afirma lo anterior, porque con la incorporación de dicha porción normativa al texto constitucional, en el cual se contempla una sanción o consecuencia para el caso de que el titular del Ejecutivo no cumpla con los lineamientos previstos para solventar las ausencias mayores a quince días hábiles, sin causa justificada, del Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado y del Titular del Órgano Interno de Control, se viola no solamente el principio de división de poderes sino de manera indirecta, el de seguridad jurídica.

Así es, según se puede observar, en el artículo 85 de la Constitución local se establece el cúmulo de facultades del Ejecutivo, entre las cuales, se encuentra aquella que lo habilita para hacer cumplir las leyes y demás disposiciones que expida el Congreso del Estado,⁶³ así como la que le permite, para el despacho de los asuntos de orden administrativo, nombrar y remover libremente a los titulares de la Administración Pública Central y Paraestatal y demás servidores públicos, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución Local o en otras disposiciones aplicables⁶⁴.

Esta última atribución se ve reflejada en la propia Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León, puesto que en tratándose de las ausencias temporales de los titulares de las dependencias de la propia administración pública, el artículo 15 es claro al disponer: “[...] *que las ausencias temporales de los titulares de las dependencias serán suplidas por el servidor público que determine el reglamento interior o la Ley respectiva. Cuando el cargo quede vacante el Gobernador podrá designar un encargado del despacho de la dependencia hasta en tanto se designe a su titular [...]*”.

No obstante lo anterior, con el texto de la porción normativa impugnada, las referidas atribuciones se ven afectadas, en la medida en que se le impide al titular del Ejecutivo el ejercicio eficiente de las funciones que le fueron encomendadas, dado que se condiciona la validez de los actos administrativos de quien suple o realiza las funciones en ausencia del Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado y del Titular del Órgano Interno de Control, a que se cumpla cabalmente con los lineamientos previstos en el párrafo segundo de la fracción XXIV, del referido artículo 85 de la Constitución local. Esto, sin importar que dichos funcionarios pudieran estar legitimados por las disposiciones orgánicas respectivas para suplir a los ausentes.

⁶² Artículo 85.- Al Ejecutivo corresponde:

[...]

III.- Nombrar y remover libremente a los titulares de las Dependencias que integran la Administración Centralizada, y de los organismos y entidades que integran el sector paraestatal y demás funcionarios y empleados cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en esta Constitución, la Ley de Servicio Civil o en otras disposiciones aplicables”.

⁶³ Artículo 85. Al Ejecutivo corresponde.

X. Publicar, circular, cumplir y hacer cumplir las leyes y demás disposiciones del Congreso del Estado; y ordenar y reglamentar en lo administrativo, lo necesario para su ejecución.

⁶⁴ III.- Nombrar y remover libremente a los titulares de las Dependencias que integran la Administración Centralizada y de los organismos y entidades que integran el sector paraestatal y demás funcionarios y empleados cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en esta Constitución, la Ley de Servicio Civil o en otras disposiciones aplicables.

Lo cual, como se dijo, viola el principio de división de poderes, porque con la porción normativa impugnada se ven limitadas las atribuciones que le fueron conferidas al Ejecutivo Local para proveer en la esfera administrativa lo correspondiente para la exacta observancia de las leyes y demás disposiciones que expida el Congreso Local.

Por su parte, cabe señalar que con ese diseño legislativo también se generan graves consecuencias en detrimento del gobernado.

Se afirma lo anterior, porque al estar supeditada la validez de los actos administrativos de quien realiza las funciones en suplencia de los funcionarios a los que alude la norma, al cabal cumplimiento de un procedimiento (independiente del acto) para la designación del titular de las dependencias, dichos actos, contrario a su naturaleza jurídica, no pueden surtir efectos y consecuencias inmediatas a partir de su emisión, ya que habría que esperar a que las resultas de ese procedimiento legitimaran los actos. Lo cual, evidentemente paraliza el correcto funcionamiento de la administración pública, cuando menos por lo que corresponde al ámbito de las finanzas y de control del Estado.

En abono a ello, es de destacar la incertidumbre que genera el desconocer si los actos administrativos que emite quien suple o realiza las funciones en ausencia del Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado y del Titular del Órgano Interno de Control, son válidos desde el momento en que son emitidos, ya que como se dijo, para llegar a esa conclusión primero habría que esperar a las resultas del procedimiento previsto en el párrafo segundo de la fracción impugnada.

De ahí que, como se anticipó, lo procedente es declarar la invalidez del **párrafo tercero** de la fracción XXIV del referido artículo 85 de la Constitución local, por contrariar no solamente el principio de división de poderes sino de manera indirecta, el de seguridad jurídica.

III. VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD.

En el tercer concepto de invalidez, la parte actora sostiene que el Decreto 140 transgrede el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, porque adolece de graves faltas de claridad y de previsión.

Argumenta que en el segundo párrafo de la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución local no se hace distinción entre las ausencias definitivas o temporales. Tampoco se aclara cuáles son las causas justificativas de la ausencia ni se precisa qué autoridad sería competente para pronunciarse sobre la justificación o injustificación, así como el procedimiento que habría de seguirse para emitir el pronunciamiento relativo.

Refiere que falta claridad y precisión en cuanto al término de noventa días naturales para que el Titular del Poder Ejecutivo realice al Congreso la propuesta sobre los cargos de Secretario de Finanzas y del Tesorero General del Estado y del Titular del Órgano Interno de Control. Esto, al no indicarse el dato referente para la iniciación de dicho plazo, pues no se expone a partir de cuándo iniciaría el respectivo cómputo cronológico.

Finalmente, menciona que en el articulado transitorio no se regula la situación que imperaría en relación con los casos que, a la fecha de iniciación de vigencia del Decreto, integren los supuestos normativos arrojados por la reforma efectuada a la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

Lo cual resulta **infundado**.

A fin de evidenciar lo anterior, en primer lugar resulta importante precisar que el análisis de dichos planteamientos se emprenderá atendiendo a la causa de pedir, debido a que en el caso en particular las porciones normativas impugnadas no constituyen una sanción penal, no forman parte de un procedimiento administrativo sancionador y por tanto, no resulta aplicable el principio de taxatividad en materia penal.⁶⁵

Además, para ello también deberá atenderse al principio de agravio de la parte actora en relación con la invasión competencial antes alegada, de acuerdo con lo establecido en la jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.),⁶⁶ de contenido siguiente:

⁶⁵ Sirve de apoyo, la Jurisprudencia 2a./J. 124/2018, de rubro: "**NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LES RESULTEN APLICABLES LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO PENAL, ES NECESARIO QUE TENGAN LA CUALIDAD DE PERTENECER AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**". Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 60, Noviembre de 2018, Tomo II, Página 897, de la Décima Época.

⁶⁶ Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I, Página 33, de la Décima Época.

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.

La controversia constitucional es un medio de regularidad disponible para los Poderes, órdenes jurídicos y órganos constitucionales autónomos, para combatir normas y actos por estimarlos inconstitucionales; sin embargo, atento a su teleología, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional. Ahora bien, en la aplicación del criterio referido debe considerarse que, en diversos precedentes, este Alto Tribunal ha adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación, y ha establecido que para acreditar esta última es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales; no obstante, a pesar de la amplia concepción del principio de afectación, debe precisarse que dicha amplitud siempre se ha entendido en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, lo que ha dado lugar a identificar como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional las relativas a cuando las partes aleguen exclusivamente violaciones: 1. A cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales; y/o, 2. De estricta legalidad. En cualquiera de estos casos no es dable analizar la regularidad de las normas o actos impugnados, pero ambos supuestos de improcedencia deben considerarse hipótesis de estricta aplicación, pues en caso de que se encuentren entremezclados alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales de las partes en contienda, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y ha de estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique conexamente el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad”.

Precisado lo anterior, cabe recordar que la parte actora cuestiona la validez del párrafo segundo de la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución local, por su falta de claridad y previsión en la manera de operar el mecanismo para la designación del Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado, y del Titular del Órgano Interno de Control del Estado, en tratándose de las ausencias mayores a quince días hábiles sin causa justificada.

Así las cosas, para abordar lo anterior resulta importante mencionar que en lo concerniente a los derechos de legalidad y seguridad jurídica, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que éstos, que en su expresión genérica están previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, se respetan por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que crean, por un lado, generan suficiente certidumbre a los gobernados sobre las consecuencias jurídicas de su conducta y, por otro, tratándose de normas que confieren facultades a una autoridad, las acotan en la medida necesaria y razonable, en forma tal que se les impida actuar de manera arbitraria o caprichosa.

Asimismo, se ha sostenido la postura que los derechos en comento no implican que en la ley se deba detallar, minuciosamente, el procedimiento regulador de las relaciones entabladas entre autoridades y particulares, cuando este se encuentre definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad. Es suficiente con que el ordenamiento legal contenga los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades.⁶⁷

⁶⁷ Sirve de apoyo, la Jurisprudencia 2a./J. 144/2006, de rubro: “**GARANTÍAS DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES**”. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXIV. Octubre de 2006. Materia(s): Constitucional, Página: 351, de la Novena Época.

En abono a lo anterior este Alto Tribunal también ha establecido que para la aplicación del principio de legalidad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios.⁶⁸

Ahora bien, en el caso en particular del contenido del segundo párrafo se advierte que el legislador local previó un mecanismo para regular lo atinente a las ausencias mayores a quince días hábiles -sin causa justificada- del Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado, y del Titular del Órgano Interno de Control Estado. Para lo cual estableció la necesidad de que el Titular del Poder Ejecutivo, en tratándose de dichos supuestos, sometiera la propuesta correspondiente al Congreso del Estado dentro de un plazo de noventa días naturales.

Lo cual, como dijo en párrafos precedentes, desde el enfoque de la invasión competencial alegada por el promovente, es más que suficiente para garantizar su intervención en la designación de dichos funcionarios y genera previsibilidad, ante la consecuencia prevista para los nombramientos que no se ajusten a dicho mandato.

Esto, pues ante una eventualidad de esas, es decir, después de una ausencia mayor a quince días hábiles -sin causa justificada- del Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado y del Titular del Órgano Interno de Control Estado, el Titular del Poder Ejecutivo tendrá que someter la propuesta correspondiente al Congreso del Estado de Nuevo León dentro de un plazo de noventa días naturales.

A ello, debe sumarse el argumento de que la ley suprema local únicamente contempla los principios constitucionales que, a su vez, deben ser materializados tanto en la Ley como en el Reglamento. Lo cual significa, contrario a la pretensión del promovente, que la norma impugnada no necesariamente debe contener todos los aspectos sugeridos por éste, a fin de brindar seguridad jurídica.

De ahí pues que resulten infundados los planteamientos formulados por el promovente.

Por las razones antes expuestas, debe reconocerse la **validez** del Decreto número 140, publicado en el periódico oficial local el veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve, a través del cual se reformó el artículo 85, fracción XXIV, **párrafo segundo**, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

SÉPTIMO. Efectos. Ante la violación apuntada en la parte final del punto II del considerando que antecede, en términos del segundo párrafo del inciso I) de la fracción I, del artículo 105 constitucional,⁶⁹ procede declarar la invalidez del **párrafo tercero** de la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, adicionado por el Decreto número 140, publicado en el periódico oficial local el veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve.

De conformidad con el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de la materia⁷⁰, la declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.

⁶⁸ Sirve de apoyo, por las razones que le informan, la Jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.), de rubro: "**PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS**". Consultable en la Gaceta del semanario Judicial de la Federación, Libro 8, Julio de 2014, Tomo I, Página 3, de la Décima Época.

⁶⁹ Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (REFORMADO [N. DE E. ESTE PÁRRAFO], D.O.F. 11 DE MARZO DE 2021)

I.- De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

[...]

I).- Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión. (REFORMADO, D.O.F. 11 DE MARZO DE 2021)

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c), h), k) y l) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

[...].

⁷⁰ ARTICULO 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se reconoce la validez del artículo 85, fracción XXIV, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, adicionado mediante el Decreto Núm. 140, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve, en atención al considerado sexto de esta decisión.

TERCERO. Se declara la invalidez del artículo 85, fracción XXIV, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, adicionado mediante el Decreto Núm. 140, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Nuevo León, tal como se precisa en los considerandos sexto y séptimo de esta determinación.

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

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 resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad de la demanda, a la legitimación, a las causas de improcedencia y a la precisión de la norma reclamada.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado I, denominado "Violaciones del proceso legislativo", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto Núm. 140, mediante el cual se adicionó el artículo 85, fracción XXIV, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández con razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a las consideraciones y fundamentos, en sus apartados II y III, denominados, respectivamente, "Invasión de esferas competenciales" y "Violación al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad", consistente en reconocer la validez del artículo 85, fracción XXIV, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, adicionado mediante el Decreto Núm. 140, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado II, denominado "Invasión de esferas competenciales", consistente en declarar la invalidez del artículo 85, fracción XXIV, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, adicionado mediante el Decreto Núm. 140, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.

En relación con el punto resolutive cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

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

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente, con el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Alberto Pérez Dayán**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de treinta y cinco fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 266/2019, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de doce de enero de dos mil veintiuno. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cuatro de abril de dos mil veintidós.- Rúbrica.