**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 69/2019 Y SUS ACUMULADAS 71/2019 Y 75/2019, PROMOVIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA COMISIÓN ESTATAL DE LOS DEREHOS HUMANOS DE NUEVO LEÓN.**

En la sesión de primero de marzo del dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas, en las que, entre otras cuestiones, declaró la invalidez de diversas disposiciones de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León por vulnerar los principios de legalidad y seguridad jurídica al crear un parámetro diferenciado en materia de responsabilidades administrativas, al que está establecido en la Constitución General y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Presento este voto pues, si bien concuerdo con las conclusiones alcanzadas por el Tribunal Pleno y en general, comparto la gran mayoría de las determinaciones realizadas, me separaré de algunas consideraciones. Para explicar estas razones, el presente voto se estructurará de la siguiente manera: **I. Objeción metodológica**; **II. Hechos de corrupción**; **III. Recurso contra la abstención de investigar**, y **IV. Sanciones de disolución de personas morales.**

**I. Objeción metodológica.**

En el considerando OCTAVO de la sentencia[[1]](#footnote-1) se analiza la constitucionalidad de diversos artículos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, ya que establecen una doble regulación y generan un parámetro diferenciado respecto de la Constitución General y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, lo cual, termina vulnerando el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad de las personas.

No comparto que el análisis de los artículos parta de la existencia de violaciones a los principios de legalidad y seguridad jurídica, sino que deberían analizarse como violaciones materiales al parámetro de regularidad constitucional en la materia de responsabilidades administrativas.

Este Tribunal Pleno, al resolver la *acción de inconstitucionalidad 115/2017*[[2]](#footnote-2)*,* sostuvo que el parámetro en esta materia está conformado por los artículos 73 fracción XXIX-V y 109 de la Constitución General[[3]](#footnote-3), así como, por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, mismo que prevé la regulación sobre sujetos, obligaciones, sanciones y procedimientos en la materia, por lo que las legislaturas locales pueden emitir su legislación siempre que no se aparten de este diseño.

Al respecto, advierto que, si bien, la sentencia analiza si las normas se apartan del diseño establecido en la Ley General[[4]](#footnote-4), lo cierto es que termina atribuyendo la inconstitucionalidad de los artículos impugnados a los artículos 14 y 16 constitucionales, es decir, a la vulneración de los principios de legalidad y seguridad jurídica.

Sobre lo anterior, considero que el estudio con base en el parámetro de regularidad constitucional era suficiente para determinar si las normas violan directamente la competencia del Congreso de la Unión, sin necesidad de pronunciarse sobre legalidad o seguridad jurídica.

**II. Hechos de corrupción.**

La sentencia, en el tema 1 del considerando OCTAVO[[5]](#footnote-5) declara la invalidez de los artículos 1, 2, 3, 4, 11, 12, 13, 24, 27, 50, 51, 62, 64, 65, 72, 74, 78, 81, 84, 91, 92, 93, 95, 100, 116, 193, 207, 209, 216, 225 y 228, en sus respectivas porciones normativas “*hechos de corrupción*”, de la Ley de Responsabilidades Administrativas de Nuevo León.

Lo anterior, debido a que el legislador local creó un nuevo ilícito administrativo consistente en los *hechos de corrupción*, el cual es distinto a las faltas administrativas graves, no graves y de particulares previstas por la Ley General. Los artículos impugnados descontextualizan el término “*hechos de corrupción”* para fusionarlo con las sanciones de las faltas administrativas, lo cual impacta en la seguridad jurídica de las personas. Además, —continúa la sentencia— el término “*hechos de corrupción*” tiene un uso enfocado en la materia penal y no en la administrativa,[[6]](#footnote-6) así, este tipo de conductas son sancionables sólo desde la perspectiva penal.[[7]](#footnote-7)

Comparto la invalidez de las normas impugnadas pues el legislador local creó un nuevo ilícito administrativo en el catálogo denominado “*hechos de corrupción*” distinto a las faltas administrativas graves, no graves y de particulares previstas por la Ley General. Sin embargo, me aparto de las consideraciones que señalan que el término *hechos de corrupción* se utiliza preponderantemente en materia penal y que únicamente se pueden sancionar por la vía penal, pues son cuestiones innecesarias para resolver la problemática[[8]](#footnote-8).

Al respecto, cabe aclarar que es incorrecto atribuir el término “*hechos de corrupción*” exclusivamente a la materia penal. Es importante recordar que la reforma en materia de anticorrupción, de julio de dos mil dieciséis, busca combatir la corrupción integralmente empleando tanto el régimen de responsabilidades administrativas como el régimen penal[[9]](#footnote-9).

Tan es así que, los ilícitos de cohecho, peculado, abuso de autoridad o de funciones, contratación indebida, y tráfico de influencias, están previstos y sancionados tanto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas[[10]](#footnote-10) como por el Código Penal Federal.[[11]](#footnote-11) Además, la Ley General se refiere en varias ocasiones a los hechos de corrupción no solamente con un enfoque sancionatorio, sino con uno preventivo[[12]](#footnote-12).

Por todo lo anterior, considero que las afirmaciones tendientes a atribuir el término “*hechos de corrupción*” preponderantemente a la materia penal, son innecesarias y potencialmente problemáticas sobre la cuestión.

**III. Recurso contra la abstención de investigar.**

La mayoría del Pleno votó por reconocer la validez del artículo 104, segundo párrafo, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León[[13]](#footnote-13). Este artículo contempla la posibilidad de interponer un recurso en contra de la abstención de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa por parte de las autoridades substanciadoras o resolutoras. Por su parte, el artículo 104 de la Ley General también establece la posibilidad de interponer este mismo recurso; no obstante, la Ley local adiciona un párrafo segundo, en donde señala que *el recurso deberá presentarse por* *escrito ante la autoridad que haya decretado la negativa, debiendo expresar los motivos por los que se estime indebida la determinación*.

La sentencia menciona que lo establecido en el párrafo segundo del artículo 104 de la Ley local no se encuentra establecido en la Ley General, pero lo cierto es que se trata una adición útil para la instrumentación de la presentación del recurso contra la abstención de iniciar un procedimiento. En otras palabras, la Ley General presenta un vacío en cuanto a cómo y ante quién presentar este recurso, lo cual está contemplando la Ley local. Por lo que, a pesar del ajuste, no se advierte una contradicción entre la Ley local y la Ley General.

Comparto el reconocimiento de validez del segundo párrafo del artículo 104 pero no comparto las consideraciones que la sustentan. La Ley General no cuenta con un vacío que la Ley local esté colmando, sino que este párrafo simplemente expresa en otros términos lo que ya está contemplado en el párrafo primero del mismo artículo tanto de la Ley local como de la Ley General, como se puede apreciar a continuación:

|  |  |
| --- | --- |
| **Ley General de Responsabilidades Administrativas** | **Ley de Responsabilidades Administrativas de Nuevo León** |
| **Artículo 104**. El escrito de impugnación deberá presentarse ante la Autoridad investigadora que hubiere hecho la calificación de la falta administrativa como no grave, debiendo expresar los motivos por los que se estime indebida dicha calificación.Interpuesto el recurso, la Autoridad investigadora deberá correr traslado, adjuntando el expediente integrado y un informe en el que justifique la calificación impugnada, a la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas que corresponda. | **Artículo 104.** El escrito de impugnación deberá presentarse ante la Autoridad investigadora que hubiere hecho la calificación de la falta administrativa como no grave, debiendo expresar los motivos por los que se estime indebida dicha calificación.La interposición del recurso contra la abstención, se efectuará por escrito ante la autoridad que la haya decretado, debiendo expresar los motivos por lo que se estime indebida la determinación impugnada.Interpuesto el recurso, la Autoridad deberá correr traslado al Tribunal, adjuntando el expediente integrado y un informe en el que justifique la calificación impugnada. |

Así, la validez de la adición del párrafo segundo, no se debe a que esté colmando un vacío en la Ley General, sino que es una adición inocua porque simplemente menciona en otras palabras lo ya establecido tanto en la Ley local y la Ley General.

**IV. Sanción de disolución de personas morales.**

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León impugnó los artículos 81, fracción II, inciso e),[[14]](#footnote-14) y 227, fracción II,[[15]](#footnote-15) que establecen la sanción de disolución de sociedades, ya que, consideró se trata de una pena desproporcionada, excesiva e inusitada, además de que vulnera la libertad de trabajo. No obstante, no se reunió una mayoría calificada para su invalidez, por lo cual el Pleno desestimó esta cuestión.

Con todo, desde mi punto de vista, la fracción II del artículo 81 impugnado, es constitucional. En efecto, si bien el accionante argumenta que la sanción de disolución de personas morales representa una pena desproporcionada, excesiva e inusitada que vulnera la libertad de trabajo, considero que esta sanción está expresamente prevista en el artículo 109 de la Constitución General[[16]](#footnote-16) y por lo tanto, la sanción de disolución, como tal, no puede ser objeto de control constitucional.[[17]](#footnote-17)

\* \* \*

En suma, comparto la mayoría de las determinaciones adoptadas por la mayoría del Pleno, mas no algunas de sus consideraciones.

Recapitulando las razones del presente voto concurrente: En primer lugar, no comparto que el análisis de las normas se planteara en términos de seguridad jurídica y legalidad, sino que debieron estudiarse como violaciones materiales al parámetro de regularidad constitucional. En segundo lugar, estimo que las afirmaciones que señalan que los “*hechos de corrupción*” solamente se pueden sancionar por la vía penal, son innecesarias e incluso problemáticas. En tercer lugar, la Ley local no colmó vacíos de la Ley General sobre la presentación del recurso contra la abstención de investigar, únicamente expresó en otros términos lo que ya estaba establecido en la Ley General. Por último, la sanción de disolución de personas morales, como tal, no puede ser objeto de control constitucional.

**MINISTRO PRESIDENTE**

**ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

1. Páginas 50 a 112 de la sentencia. [↑](#footnote-ref-1)
2. Resuelto por unanimidad de votos, en este tema, en sesión de Pleno de veintitrés de enero de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas. [↑](#footnote-ref-2)
3. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 73**. El Congreso tiene facultad: […] **XXIX-V.** Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.

**Artículo 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable. Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan;

Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones. Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control. Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos. La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control. Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución. Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y

Los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta fracción cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella. También podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Las leyes establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas en las fracciones anteriores se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

En el cumplimiento de sus atribuciones, a los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. La ley establecerá los procedimientos para que les sea entregada dicha información.

La Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, podrán recurrir las determinaciones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de conformidad con lo previsto en los artículos 20, Apartado C, fracción VII, y 104, fracción III de esta Constitución, respectivamente.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. [↑](#footnote-ref-3)
4. En efecto, el párrafo 92 de la sentencia establece que examinará si las normas impugnadas son “co*ngruentes con los parámetros establecidos en la Ley General y no [presentan] contradicción con lo previsto en esta materia de responsabilidades, obligaciones, sanciones y procedimientos aplicables*”. [↑](#footnote-ref-4)
5. Páginas 56 a 74 de la sentencia. [↑](#footnote-ref-5)
6. Párrafo 99 de la sentencia. [↑](#footnote-ref-6)
7. Párrafo 107 de la sentencia. [↑](#footnote-ref-7)
8. Consideraciones establecidas en los párrafos 99 y 107 de la sentencia. [↑](#footnote-ref-8)
9. Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y participación ciudadana; de justicia; y de estudios legislativos, segunda, que contiene el proyecto de decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, pp. 610. [↑](#footnote-ref-9)
10. Véase Título Tercero de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. [↑](#footnote-ref-10)
11. Véase Título décimo del Código Penal Federal. [↑](#footnote-ref-11)
12. **Ley General de Responsabilidades Administrativas**

**Artículo 15.** Para prevenir la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción, las Secretarías y los Órganos internos de control, considerando las funciones que a cada una de ellas les corresponden y previo diagnóstico que al efecto realicen, podrán implementar acciones para orientar el criterio que en situaciones específicas deberán observar los Servidores Públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, en coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción.

**Artículo 18.** Los Órganos internos de control deberán valorar las recomendaciones que haga el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción a las autoridades, con el objeto de adoptar las medidas necesarias para el fortalecimiento institucional en su desempeño y control interno y con ello la prevención de Faltas administrativas y hechos de corrupción. Deberán informar a dicho órgano de la atención que se dé a éstas y, en su caso, sus avances y resultados.

**Artículo 90.** […] Las autoridades investigadoras, de conformidad con las leyes de la materia, deberán cooperar con las autoridades internacionales a fin de fortalecer los procedimientos de investigación, compartir las mejores prácticas internacionales, y combatir de manera efectiva la corrupción.

**Artículo 81**. Las sanciones administrativas que deban imponerse por Faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los Capítulos III y IV del Título Tercero de esta Ley, consistirán en: […] II. Tratándose de personas morales: […] Se considera como agravante para la imposición de sanciones a las personas morales, el hecho de que los órganos de administración, representación, vigilancia o los socios de las mismas, que conozcan presuntos actos de corrupción de personas físicas que pertenecen a aquellas no los denuncien. [↑](#footnote-ref-12)
13. **Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León**

**Artículo 104.** El escrito de impugnación deberá presentarse ante la Autoridad investigadora que hubiere hecho la calificación de la falta administrativa como no grave, debiendo expresar los motivos por los que se estime indebida dicha calificación.

La interposición del recurso contra la abstención, se efectuará por escrito ante la autoridad que la haya decretado, debiendo expresar los motivos por lo que se estime indebida la determinación impugnada.

Interpuesto el recurso, la Autoridad deberá correr traslado al Tribunal, adjuntando el expediente integrado y un informe en el que justifique la calificación impugnada. [↑](#footnote-ref-13)
14. **Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León**

**Artículo 81.** Las sanciones administrativas que deban imponerse por faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los Capítulos II, III y IV del Título Tercero de esta Ley, consistirán en: […]

**II.** Tratándose de personas morales: […]

**e)** Disolución de la sociedad respectiva, la cual consistirá en la pérdida de la capacidad legal de una persona moral, para el cumplimiento del fin por el que fue creada por orden jurisdiccional y como consecuencia de la comisión, vinculación, participación y relación con una falta administrativa grave ~~o hecho de corrupción previsto en esta Ley~~ [porción previamente invalidada]; [↑](#footnote-ref-14)
15. **Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León**

**Artículo 227.** Cuando el particular tenga carácter de persona moral, sin perjuicio de lo establecido en el artículo que antecede, el Tribunal girará oficio por el que comunicará la sentencia respectiva así como los puntos resolutivos de ésta para su cumplimiento, de conformidad con las siguientes reglas: […]

**II.** Cuando se decrete la disolución de la sociedad respectiva, los responsables procederán de conformidad con la Ley General de Sociedades Mercantiles en materia de disolución y liquidación de las sociedades, o en su caso, conforme a las disposiciones legales aplicables. [↑](#footnote-ref-15)
16. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente: […] IV. Los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta fracción cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella. También podrá ordenarse la suspensión de actividades, **disolución o intervención de la sociedad** respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Las leyes establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones. [↑](#footnote-ref-16)
17. Tesis de jurisprudencia P. V/2009 ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU OBJETO DE TUTELA, RESPECTO DE "NORMAS GENERALES", SÓLO COMPRENDE LEYES ORDINARIAS, FEDERALES O LOCALES Y NO LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. [↑](#footnote-ref-17)