**VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 69/2019 Y SUS ACUMULADAS 71/2019 Y 75/2019.**

En sesión de primero de marzo de dos mil veintiuno, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Nuevo León y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en contra de diversos artículos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León.

A continuación, explicaré las cuestiones en las que respetuosamente no comparto la metodología y el sentido de la resolución en diversos temas.

**Voto concurrente.**

**Metodología de la sentencia.**

En el considerando octavo de la sentencia, denominado “Estudio de fondo de la cuestión B. [Seguridad Jurídica y Legalidad: Parámetro diferenciado]”, se analizaron diversos argumentos que formularon las accionantes en el sentido de que las normas impugnadas vulneraban los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica, en tanto que se apartaban del régimen constitucional previsto para las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de los particulares relacionados con las mismas, así como de lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas expedida por el Congreso de la Unión.

En este considerando, el Tribunal Pleno precisó que, con la emisión de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, el Congreso local había replicado diversos contenidos de la legislación nacional referida. No obstante, se advirtió que también se modificaron, eliminaron o adicionaron distintas hipótesis normativas, por lo que debía valorarse hasta dónde esas variaciones se contraponían o resultaban incongruentes con lo previsto en la citada Ley General.

En consecuencia, se reconoció la validez y declaró la invalidez de diversas porciones de artículos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León.

Difiero de la metodología utilizada a efecto de declarar la inconstitucionalidad de todos los preceptos que sean distintos a la Ley General, atendiendo a las siguientes consideraciones.

En la acción de inconstitucionalidad 115/2017, el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal determinó declarar la invalidez de diversos artículos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes al ser inconstitucionales por vulnerar los principios de legalidad, reserva y subordinación jerárquica de la ley, pues establecían aspectos que fueron reservados de manera exclusiva a la Federación, mediante la expedición de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En aquella ocasión me separe de consideraciones. Considero que las leyes generales no centralizan, en su totalidad la facultad legislativa y por ello los Congresos estatales conservan su potestad legislativa, siempre que mantengan su legislación dentro del sistema o conforme a los parámetros establecidos en la Ley General.

Al respecto, del proceso legislativo que dio origen a la reforma constitucional en materia anticorrupción de veintisiete de mayo de dos mil quince, por la que se creó la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se advierte que el Senado de la República al emitir el dictamen en su carácter de cámara revisora, señaló que la Ley General distribuirá competencias entre los órdenes de gobierno *“para establecer las responsabilidades administrativas”* y que si bien se establecen en actos formal y materialmente legislativos, ello no hace nugatoria la facultad de las entidades federativas de legislar en la materia, sólo que habrán de hacerlo en congruencia con lo que disponga la Ley General.

Incluso en dicho dictamen estableció que *“…contempla la facultad del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de determinar aspectos subjetivos y adjetivos en materia de responsabilidades de servidores públicos, aplicables a todos los órdenes de gobierno, así como reservar a la Federación y a las entidades federativas la regulación de otras conductas que, atendiendo a la naturaleza y circunstancias específicas de cada uno de ellos, deban ser reguladas por la legislación federal o local; además de distribuir competencias, lo que permitirá una mayor articulación con el Sistema*, que constituye el eje central de la reforma”.

Por otra parte, el artículo 124 de la Constitución Federal establece que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Por lo que las entidades federativas tienen la facultad de legislar en materia de responsabilidad administrativa, siempre y cuando no contravengan las bases mínimas que dispone la Ley General.

En este sentido, respetuosamente no comparto la metodología de la sentencia relativa a realizar un comparativo entre la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la ley local impugnada, y declarar inválido en esencia, todo aquello que es distinto a la Ley General, pues tal como se estableció en líneas precedentes, la reforma constitucional en materia anticorrupción reservó a la Federación y a las entidades federativas la regulación de otras conductas que, atendiendo a la naturaleza y circunstancias específicas de cada uno de ellos, deban ser reguladas por la legislación federal o local.

Bajo este contexto, en mi opinión en la Constitución Federal o en la Ley General de Responsabilidades Administrativas no se prohíbe que se pueda ampliar el catálogo de conductas o de supuestos de responsabilidad administrativa. Los catálogos no son limitativos, sino que son precisamente un mínimo que tiene que ser respetado tanto por la legislación federal como por las legislaturas locales.

**Voto particular.**

**I. Parámetro diferenciado.**

No comparto la declaración de invalidez de las porciones normativas de los artículos 24, 75, 81 y 96 de la Ley impugnada establecidas en la sentencia, debido que considero que estos únicamente amplían una conducta o de supuestos de responsabilidad administrativa, sin que ello conlleve la alteración o modificación del sistema de distribución de competencias previsto en la Ley General.

Tal como se ilustra a continuación:

|  |  |
| --- | --- |
| **Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León (ley impugnada)** | **Ley General de Responsabilidades Administrativas** |
| **Artículo 24.** Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta Ley, cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción sean realizados por personas físicas que **directa o indirectamente** actúen a su nombre, representación y pretendan obtener mediante tales conductas, beneficios para dicha persona moral **o sus socios, accionistas, propietarios o personas que ejerzan control sobre ella, incluyendo respecto a éstas últimas las personas previstas en el artículo 52 de esta Ley**. | **Artículo 24.** Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta Ley cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a su nombre o representación de la persona moral y pretendan obtener mediante tales conductas beneficios para dicha persona moral. |
| **Artículo 75.**  [Segundo párrafo]  La Contraloría y los Órganos Internos de Control podrán, imponer una o más de las sanciones administrativas señaladas en este artículo, **siempre y cuando sean viables para garantizar el debido proceso y** de acuerdo a la trascendencia de la falta administrativa no grave. | **Artículo 75.**  [Segundo párrafo]  Las Secretarías y los Órganos internos de control podrán imponer una o más de las sanciones administrativas señaladas en este artículo, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la trascendencia de la Falta administrativa no grave. |
| **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:  I. Tratándose de personas físicas:  a**)** Sanción económica **que podrá alcanzar hasta tres tantos de los beneficios obtenidos o, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de cien hasta ciento cincuenta mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización**; | **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:  I. Tratándose de personas físicas:  a) Sanción económica que podrá alcanzar **hasta dos tantos** de los beneficios obtenidos o, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de cien hasta ciento cincuenta mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización; |
| **Artículo 96.** Las personas físicas o morales, públicas o privadas, que sean sujetos de investigación por presuntas irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones, deberán atender los requerimientos que, debidamente fundados y motivados, les formulen las autoridades investigadoras.  [Segundo Párrafo]:  La Autoridad investigadora otorgará un plazo de cinco hasta quince días hábiles para la atención de sus requerimientos, sin perjuicio de poder ampliarlo por causas debidamente justificadas, cuando así lo soliciten los interesados. **Esta ampliación no podrá exceder en ningún caso de quince días hábiles.** | **Artículo 96.** Las personas físicas o morales, públicas o privadas, que sean sujetos de investigación por presuntas irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones, deberán atender los requerimientos que, debidamente fundados y motivados, les formulen las autoridades investigadoras.  [Segundo Párrafo]:  La Autoridad investigadora otorgará un plazo de cinco hasta quince días hábiles para la atención de sus requerimientos, sin perjuicio de poder ampliarlo por causas debidamente justificadas, cuando así lo soliciten los interesados. **Esta ampliación no podrá exceder en ningún caso la mitad del plazo previsto originalmente.** |
| **Artículo 96.** Las personas físicas o morales, públicas o privadas, que sean sujetos de investigación por presuntas irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones, deberán atender los requerimientos que, debidamente fundados y motivados, les formulen las autoridades investigadoras.  [Cuarto Párrafo]:  Cuando los entes públicos, derivado de la complejidad de la información solicitada, requieran de un plazo mayor para su atención, deberán solicitar la prórroga debidamente justificada ante la Autoridad investigadora. De concederse la prórroga en los términos solicitados, el plazo que se otorgue será improrrogable. **Esta ampliación no podrá exceder en ningún caso de quince días hábiles.** | **Artículo 96.** Las personas físicas o morales, públicas o privadas, que sean sujetos de investigación por presuntas irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones, deberán atender los requerimientos que, debidamente fundados y motivados, les formulen las autoridades investigadoras.  [Cuarto Párrafo]:  Cuando los entes públicos, derivado de la complejidad de la información solicitada, requieran de un plazo mayor para su atención, deberán solicitar la prórroga debidamente justificada ante la Autoridad investigadora; de concederse la prórroga en los términos solicitados, el plazo que se otorgue será improrrogable. Esta ampliación no podrá exceder en ningún caso la mitad del plazo previsto originalmente. |

**II. Libertad configurativa de los Estados. Aumento del plazo para la caducidad de la instancia.**

En el considerando octavo de la sentencia, denominado “Estudio de fondo de la cuestión B. [Seguridad Jurídica y Legalidad: Parámetro diferenciado]”, el Tribunal Pleno determinó por decisión mayoritaria reconocer la validez del artículo 74, párrafo quinto, salvo su porción normativa *“por más de un año”[[1]](#footnote-1)*, cuya porción se declaró invalida por decisión mayoritaria, al establecer que la Ley General conservó una reserva en materia de cuestiones procesales, por lo que, salvo las excepciones expresamente previstas en dicha ley, en cuanto se refiere, por ejemplo, a la aplicación de disposiciones locales, e incluso de supletoriedad, las legislaturas locales no pueden afectar o alterar las instituciones de orden procesal o adjetivo, menos aún los plazos.

Si bien coincido con la sentencia en reconocer la validez del precepto antes señalado, respetuosamente no lo hago respecto de la invalidez de la porción normativa *“por más de un año”*, y; en consecuencia, de las consideraciones relativas a que las legislaturas locales no pueden ampliar el plazo de caducidad.

Lo anterior debido a que como se estableció en líneas precedentes los Estados sí pueden legislar en materia de responsabilidades administrativas y por tanto, el legislador local al emitir el artículo 74, en la porción normativa *“por más de un año”*, sí puede ampliar el plazo de caducidad, puesto que tiene libertad configurativa para ello, sin que ello conlleve la alteración o modificación del sistema de distribución de competencias previsto en la Ley General.

**III. En relación con la extensión de efectos.**

En el considerando décimo segundo, apartado 12.1, se declaró la invalidez, por vía de extensión de efectos de los artículos 33, párrafo sexto, de la Ley impugnada[[2]](#footnote-2) y 107, fracción V, en las porciones *“o permanente”* y *“Las sanciones administrativas aplicables a las personas jurídicas, se extenderán en el ámbito administrativo a los propietarios, tenedores, y administradores y personas con poder de mando.”*, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León[[3]](#footnote-3), al inferir la posibilidad de imponer como sanción una inhabilitación definitiva, o la necesidad de que los particulares rindan declaraciones de situación patrimonial y de intereses.

En la discusión manifesté estar en contra de la extensión de invalidez propuesta porque mi criterio es que la extensión de invalidez a normas no impugnadas debe ser excepcional. El hecho de que dicha extensión se justifique únicamente por la existencia del “mismo vicio” puede llevar a desnaturalizar la acción de inconstitucionalidad si se tiene en cuenta que constituye un medio de control abstracto que se sigue siempre a instancia de una parte y con reglas procesales específicas. Por ello, la extensión debe entenderse como consecuencia de la relación de dependencia y no un medio para que el Tribunal revise de forma oficiosa e irrestricta cualquier norma, aun cuando su constitucionalidad no se cuestionó por quienes están legitimados.

En el caso, las porciones normativas se invalidaron por actualizar el mismo vicio de inconstitucionalidad y no como consecuencia de la relación de dependencia de los artículos impugnados, lo que desde mi opinión lleva a desnaturalizar la acción de inconstitucionalidad que se sigue a instancia de parte y con reglas procesales específicas.

**MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK**

**EZ**

1. **Artículo 74.**

   [Quinto párrafo]:

   En ningún caso, en los procedimientos de responsabilidad administrativa podrá dejar de actuarse **por más de un año** sin causa justificada; en caso de actualizarse dicha inactividad, se decretará, a solicitud del presunto infractor la caducidad de la instancia. [↑](#footnote-ref-1)
2. **Artículo 33.** La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:

   (…)

   [Párrafo sexto]:

   **Tratándose de los particulares señalados en el artículo 32 de la presente Ley, cuando el incumplimiento sea a la fracción I de este artículo, así como a la presentación de las declaraciones de intereses y fiscal, la Contraloría u Órgano Interno de Control notificarán al infractor y a la dependencia encargada de la correspondiente contratación, que dicho particular no es apto para ser contratado o ser concesionario o permisionario de un servicio público, en virtud del incumplimiento mencionado.** [↑](#footnote-ref-2)
3. **Art. 107.-** El Congreso del Estado expedirá la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial de la Administración Pública, y las demás normas conducentes para sancionar a quienes, teniendo éste carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

   (…)

   V.- El Tribunal de Justicia Administrativa impondrá a los particulares que intervengan en hechos de corrupción o actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación temporal **o permanente** 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 sanciones administrativas aplicables a las personas jurídicas, se extenderán en el ámbito administrativo a los propietarios, tenedores, y administradores y personas con poder de mando.** También podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la persona jurídica cuando se trate de hechos de corrupción o faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales, siempre que se acredite la participación de sus órganos de administración, decisión o vigilancia, o de sus socios, accionistas, dueños o personas con poder de mando, en aquellos casos en que se advierta que la persona jurídica es utilizada de manera sistemática para participar en la comisión de hechos de corrupción o faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Para sancionar los hechos de corrupción cometidos por particulares y personas jurídicas, la ley considerara la capacidad económica de los responsables y la cuantía de la afectación. [↑](#footnote-ref-3)