

2020 AGO 3 AM 10 14

ACUSE
OFICINA DE REGISTRO Y
JUDICIAL Y CORRESPONDENCIA

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

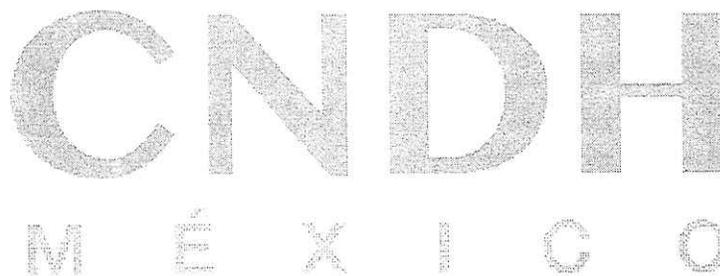
María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 12 y 15 de la Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios, expedida mediante Decreto 204/2020, publicado en el Diario Oficial de la entidad el 07 de abril de 2020.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Periférico Sur 3453, Anexo B, séptimo piso, colonia San Jerónimo Lídice, demarcación territorial Magdalena Contreras, C. P. 10200, Ciudad de México.

Designo como delegadas y delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, designo a Luciana Montaña Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, Claudia Fernández Jiménez, Graciela Fuentes Romero y a Arturo Barraza, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2070028, 08727841 y 553309, respectivamente, que las y lo acreditan como licenciadas y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y a los licenciados Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona.

Índice,

I. Nombre y firma de la promovente.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.	3
III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.....	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.....	4
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.	4
VI. Competencia.....	4
VII. Oportunidad en la promoción.....	4
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	6
IX. Introducción.....	7
X. Concepto de invalidez.....	8
A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad.....	9
B. Parámetro constitucional en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.....	11
C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	14
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	19
A N E X O S.....	20



A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

I. Nombre y firma de la promovente.

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.

A. Congreso del Estado de Yucatán.

B. Gobernador del Estado de Yucatán.

III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.

Los artículos 12 y 15 de la Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios; expedida mediante Decreto 204/2020 publicado en el Diario Oficial de la entidad el 07 de abril de 2020, los cuales se transcriben a continuación:

“Artículo 12. Incurrirá en responsabilidad aquel servidor público que:

- I. Utilice la imagen institucional y/o el escudo oficial, para fines distintos a los establecidos en esta ley.*
- II. Maneje una imagen institucional que se contraponga a lo establecido en esta ley.*
- III. A quien desarrolle y utilice una imagen institucional o difusión institucional que contenga eslóganes, ideas, expresiones, imágenes, colores o cualquier elemento visual que directa o indirectamente puedan vincularse con persona alguna, partido político u organización privada o social con fines distintos a la función pública.*
- IV. El uso de cualquier eslogan o frase publicitaria que pueda ser vinculada con cualquier partido político en los bienes muebles e inmuebles de carácter público.*
- V. Use indebidamente el escudo oficial, así como lucre u obtenga algún beneficio económico con la utilización del mismo.”*

“Artículo 15. El incumplimiento de las disposiciones previstas en esta ley, y consecuentemente las responsabilidades administrativas que deriven, tendrán el carácter de faltas administrativas graves para efectos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Yucatán.”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 14, 16 y 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos indicados en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional indicado, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

No obstante, el dispositivo legal en cita establece que, en caso de que el último día para la presentación de la demanda fuese inhábil, la misma puede interponerse al día hábil siguiente.

¹ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...)."

En el caso, las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Diario Oficial del Estado de Yucatán el 07 de abril de 2020, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del miércoles 08 del mismo mes y año al jueves 07 de mayo de la presente anualidad.

Sin embargo, para el cómputo del plazo correspondiente debe tomarse en consideración que el 17 de marzo de 2020 el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Acuerdo General Número 3/2020,² en cuyo Punto Primero determinó suspender todas sus actividades jurisdiccionales en el periodo comprendido del 18 de marzo al 19 de abril de 2020,³ por lo que esos días se declararon inhábiles, en la inteligencia de que no corrieron términos durante esa temporalidad.

Tal decisión se tomó como medida urgente ante las causas de fuerza mayor provocadas por el riesgo que implica para la salud y la integridad de la población en general la propagación y gravedad de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), como una emergencia de salud pública de interés internacional, declarada como tal el 11 de marzo de 2020 por la Organización Mundial de la Salud.

Con posterioridad, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Acuerdo General 6/2020 el 13 de abril del 2020, por el que se prorrogó la suspensión de actividades jurisdiccionales y, por ende, se declararon inhábiles los días del periodo comprendido del 20 de abril al 05 de mayo del 2020, y se habilitaron los días que resulten necesarios para proveer sobre la admisión y suspensión de controversias constitucionales urgentes, así como para la celebración a distancia de las sesiones del Pleno y de las Salas de ese Alto Tribunal.⁴

² Publicado el 18 de marzo de 2020 en el Diario Oficial de la Federación, en términos del Punto Primero, inciso m), del Acuerdo General número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal, disponible en:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-03/3-2020%20%28COVID-19%29%20FIRMA.pdf

³ Con la salvedad de proveer lo conducente respecto de las suspensiones de carácter urgente en el caso de las controversias constitucionales que se promuevan en el lapso señalado, de conformidad con lo establecido en el Punto Segundo del aludido Acuerdo General 3/2020 del Pleno de ese Máximo Tribunal.

⁴ Acuerdo General Plenario 6/2020 del trece de abril de dos mil veinte del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en:

Asimismo, el 27 de abril del año en curso se expidió el diverso Acuerdo General Plenario 7/2020,⁵ por virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades jurisdiccionales y, por ende, se declararon inhábiles los días del periodo comprendido del 06 al 31 de mayo de 2020, y se habilitaron los días que resultaren necesarios para proveer sobre admisiones y suspensiones en controversias constitucionales, así como para realizar diversas actuaciones judiciales relacionadas con las sesiones públicas del Pleno y las Salas de ese Alto Tribunal.

Finalmente, el 26 de mayo del año en curso se emitió el diverso Acuerdo General Plenario 10/2020,⁶ por virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades jurisdiccionales y, por ende, se declararon inhábiles los días del periodo comprendido del 1 al 30 de junio de 2020, y se habilitaron los días que resultaren necesarios para proveer sobre admisiones y suspensiones en controversias constitucionales, se promuevan, únicamente por vía electrónica los escritos iniciales de todos los asuntos de competencia de ese Alto Tribunal, mediante el uso de la FIREL o de la e.firma, así como para realizar diversas actuaciones judiciales relacionadas con los asuntos del Pleno y las Salas de ese Tribunal Constitucional.

Por lo tanto, esta Institución Nacional estima que la acción de inconstitucionalidad que se promueve el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe considerarse oportuna.

VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g)⁷, de la Constitución Política de los Estados

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-04/6-2020%20%28PR%C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20JURISD.%29%20FIRMA.pdf

⁵ Acuerdo General Plenario 7/2020 del veintisiete de abril de dos mil veinte del Tribunal Pleno de esa Suprema Corte, disponible en:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-04/7-2020%20%28PR%C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20JURISD.%20AL%2031%20MAYO%202020%29%20FIRMA.pdf

⁶ Acuerdo General Plenario 10/2020 del veintiséis de mayo de dos mil veinte del Tribunal Pleno de esa Suprema Corte, disponible en:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-04/7-2020%20%28PR%C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20JURISD.%20AL%2031%20MAYO%202020%29%20FIRMA.pdf

⁷ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI⁸, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...)."

⁸ *"Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:*

(...)

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y

(...)."

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El artículo 12 de la Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios establece diversas faltas que califica como responsabilidades para los servidores públicos, mientras que su numeral 15 señala que el incumplimiento de las disposiciones previstas en la misma y las responsabilidades que de éstas deriven tendrán el carácter de faltas administrativas graves, de conformidad con la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Yucatán.

Sin embargo, los supuestos previstos en la ley impugnada no encuadran en las conductas establecidas como faltas graves en la Ley General en la materia, lo cual genera incertidumbre jurídica en las personas respecto del carácter que tendrá la responsabilidad administrativa que pudieren cometer y, por ende, del catálogo de sanciones aplicables y la naturaleza del órgano encargado de imponerlas.

Por tanto, dicha regulación vulnera el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que distorsiona, contradice y/o genera un parámetro diferenciado respecto del régimen de faltas administrativas graves previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la cual constituye el ordenamiento marco en materia de responsabilidades administrativas.

En el presente concepto de invalidez se argumentan las razones por las que este Organismo Constitucional estima que la disposición impugnada transgrede el derecho fundamental de seguridad jurídica, así como el principio de legalidad.

Para llegar a tal conclusión, en un primer apartado se desarrolla el contenido del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad, a la luz de los estándares nacionales e internacionales. Posteriormente se expone el parámetro constitucional en materia de responsabilidades de los servidores públicos, para finalmente exponer los argumentos con los cuales se demuestra la inconstitucionalidad de la disposición impugnada.

A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad.

El derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, así como el diverso 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, constituyen prerrogativas fundamentales, por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Es decir, con base en el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, una autoridad sólo puede afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a las funciones constitucionales y legales que les son reconocidas. Actuar fuera del marco que regula su actuación redundaría en hacer nugatorio el Estado Constitucional Democrático de Derecho.

En ese sentido, de una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales –que salvaguardan los principios de legalidad y seguridad jurídica del gobernado– se colige que el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotada de manera expresa en la ley y debe tener como guía en todo momento, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Lo anterior, toda vez que en un Estado Constitucional Democrático, como el nuestro, no es permisible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades que no cuenten con un marco normativo que los habilite expresamente para realizarlos, ya que es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad solo puede hacer lo que la ley le autoriza; por tanto, su

actuación debe estar prevista en el texto de la norma, puesto que de otro modo se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Ahora bien, como se ha mencionado, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

Es así que estas prerrogativas fundamentales se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados de la norma tengan plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En otros términos, dichos principios constitucionales implican necesariamente que el acto creador de la norma deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución Federal, está habilitado de la función legislativa. Cuando una autoridad –incluso legislativa– carece de sustento constitucional para afectar la esfera jurídica de los gobernados, se instituye como una autoridad que se conduce arbitrariamente.

En congruencia con lo anterior, la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías encaminadas a asegurar que no se vulneren los derechos fundamentales de la persona.

Es así que una forma de garantizar esta protección, es que el actuar de la autoridad se acote en una ley adoptada por el Poder Legislativo, siempre apegándose a lo establecido por la Constitución Federal, la cual genera el cauce de todo el orden jurídico.⁹

De forma esquemática, esta perspectiva del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad se puede plantear en los siguientes términos, de la manera en cómo se verán transgredidos en los siguientes supuestos:

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, párr. 22, p. 6, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf

- a) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.
- b) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- c) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

En ese sentido, los órganos legislativos se encuentran constreñidos a cumplir con las normas y principios que establece la Constitución Federal, a fin de dar cabal cumplimiento a las obligaciones estatales en materia de seguridad jurídica y legalidad.

Sin embargo, en lo que interesa a la presente impugnación, el Congreso del Estado de Yucatán contravino dichos principios al distorsionar el sistema de faltas y sanciones previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la cual constituye el ordenamiento marco en la materia, generando incertidumbre jurídica en perjuicio de los gobernados tal como se abundará en los siguientes apartados.

B. Parámetro constitucional en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Previo a exponer los motivos que conducen a considerar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, es necesario partir de la emisión del Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado el 27 de mayo de 2015 en el Diario Oficial de la Federación.

Dicha reforma tuvo como efecto la modificación de catorce artículos¹⁰ de nuestra Constitución a fin de articular una nueva concepción para prevenir hechos de

¹⁰ Artículos 22, párrafo segundo, fracción II; 28, párrafo vigésimo, fracción XII; 41, párrafo segundo, fracción V, Apartado A, en sus párrafos segundo, octavo y décimo; 73, fracciones XXIV y XXIX-H; 74, fracciones II y VI, en sus párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto; 76, fracción II; 79, párrafos primero, segundo, actual tercero y sus fracciones I, en sus párrafos segundo, cuarto y quinto, II y IV, primer párrafo, y los actuales párrafos cuarto, quinto y sexto; 104, fracción III; se modifica la denominación del Título Cuarto para quedar "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con faltas administrativas graves o hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado"; 109; 113; 114, párrafo tercero; 116, párrafo segundo, fracciones II, en su párrafo sexto y V;

corrupción, investigar denuncias ciudadanas y las presuntas responsabilidades de que conozcan las autoridades, así como para determinar si éstas existieron y, seguido el procedimiento correspondiente, la sanción aplicable.¹¹

Las diversas modificaciones a la Constitución Federal sentaron las reglas y los principios para desarrollar un Sistema Nacional Anticorrupción y fue producto de más de dos años de estudios, análisis y debates, en los cuales todos los grupos parlamentarios, representados en el Congreso de la Unión, hicieron esfuerzos importantes, presentando iniciativas y estableciendo las discusiones con especialistas en la materia.¹²

En tal virtud, se establecieron los fundamentos del Sistema Nacional Anticorrupción, el cual se basa en la actuación armónica y coordinada de diversas autoridades, pero con atribuciones propias de ejercicio autónomo entre sí, cuya ejecución se encuentra a cargo de los órganos de control interno, las entidades de fiscalización superior de las cuentas públicas, la investigación y actuación de la Fiscalía Especial contra la Corrupción, en el ámbito nacional, así como por sus homólogas en las entidades federativas, además de los tribunales federal y estatales de justicia administrativa para conocer, sustanciar y resolver los asuntos que impliquen responsabilidades administrativas graves.¹³

Ahora bien, la Norma Fundamental, en la fracción III de su artículo 109, establece los principios y directrices generales de las responsabilidades y sanciones administrativas aplicables a los servidores públicos. Asimismo, para dar congruencia al sistema, el artículo 73, en su fracción XXIX-V, facultó al Congreso de la Unión 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.

122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, incisos c), en su párrafo segundo, e), m) y n) y, BASE QUINTA; se adicionan los artículos 73, con una fracción XXIX-V; 74, con una fracción VIII, pasando la actual VIII a ser IX; 79, con un tercer y cuarto párrafos, recorriéndose los actuales en su orden; 108, con un último párrafo; 116, párrafo segundo, fracción II, con un octavo párrafo, recorriéndose el actual en su orden; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso c), con un tercer párrafo, recorriéndose el actual en su orden; y se deroga el segundo párrafo de la fracción IV, del actual párrafo tercero del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹ Véase la discusión en la Cámara Revisora, martes 21 de abril de 2015.

¹² *Ídem.*

¹³ *Ídem.*

Es decir, con la reforma constitucional en materia del Sistema Nacional Anticorrupción –entre otras cosas– se establecieron los principios constitucionales por los cuales se regirá la materia de responsabilidades de los servidores públicos, y se facultó expresamente al Congreso de la Unión para expedir una ley encargada de desarrollar los principios enunciados en el párrafo anterior, todo ello, con la finalidad de dotar de armonía, congruencia y principalmente eficiencia al referido Sistema.

Bajo ese mandato constitucional fue que el 18 de julio de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la cual se encarga de desarrollar los principios fundamentales en la materia que regula. Enseguida se abordarán en particular algunas consideraciones respecto de esta legislación.

De manera preliminar, debe establecerse que la Ley General de Responsabilidades Administrativas es de especial relevancia constitucional pues su objeto es servir de parámetro de validez de otras normas, al regular los procesos de producción normativa. Por lo anterior, las leyes que emitan los órganos legislativos locales deben ajustarse a lo que ésta dispone para ser válidas.

Lo anterior es así en virtud de que en el sistema constitucional mexicano existen materias exclusivas de un nivel de gobierno y otras que son concurrentes. En caso de concurrencia, hay ocasiones en que la Norma Suprema establece que el Congreso de la Unión será el que distribuya los distintos aspectos de la materia que corresponderá regular a cada uno de los órganos legislativos locales. Tal distribución se hace mediante leyes marco o generales, como lo es la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En la materia que nos ocupa, si bien tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas locales se encuentran habilitados para legislar en materia de responsabilidades administrativas, éstos deben hacerlo conforme a los parámetros establecidos por la ley marco expedida por aquél.

Es importante mencionar que la mencionada Ley General cumple con el mandato que establece la fracción III del artículo 109 de la Norma Fundamental, consistente en clasificar las faltas administrativas en graves y no graves.

Respecto de las primeras, el precepto constitucional invocado precisa que 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 deberán ser resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente.

Por otro lado, la norma constitucional indica que la Ley General establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como de no gravedad que realicen los órganos internos de control.

De dichas prescripciones constitucionales se desprende el imperativo para el Congreso General de la Federación de emitir el ordenamiento legal que establezca la clasificación de los ilícitos que generen responsabilidad administrativa como graves y no graves.

Asimismo, la disposición de la Constitución Federal en cita establece que las sanciones que se les puede imponer a los servidores públicos como resultado de un procedimiento de responsabilidad administrativa, son las siguientes: amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como otras de carácter económico, cuyo establecimiento será de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones.

Así, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en observancia del citado precepto constitucional, establece en el Título Tercero, denominado "De las faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves", las faltas administrativas no graves y de las faltas administrativas graves de los servidores públicos, respectivamente, en sus capítulos I y II — de los artículos 49 al 64 Bis —.

Acorde a lo expuesto, dichas disposiciones constituyen el marco que deberán observar las legislaciones locales, en sus respectivos ordenamientos locales, ya que la intención del Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue establecer un sistema homologado en todas las entidades federativas, con la finalidad de generar certidumbre jurídica y facilitar la operatividad del mismo; por ende, no resulta admisible que las legislaturas locales lo alteren, distorsionen o contravengan.

C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las normas impugnadas vulneran el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio

de legalidad, ya que establecen un sistema de faltas administrativas graves que distorsiona y resulta contraria a la prevista en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, por ende, a lo que señala la propia Constitución Federal en el diseño del sistema de sanciones y competencias en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Lo anterior, ya que los trabajadores al servicio público de la entidad no tendrán certeza de cuáles conductas constituyen faltas administrativas no graves y las que serán graves, toda vez que los numerales impugnados califican como graves diversas conductas y el incumplimiento de las disposiciones de la Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios; sin embargo, ello no se ajusta al catálogo de faltas administrativas graves previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Así, la regulación emitida por el poder legislativo local respecto a las faltas administrativas graves en la legislación reclamada contradice el sistema constitucional regulado por la Ley General de la materia.

A efecto de demostrar lo anterior, es menester señalar cuáles son las faltas administrativas consideradas graves en la ley marco -artículos 51 a 64 bis-, realizando una comparativa con aquéllas calificadas con tal carácter en la ley de responsabilidades administrativas de Yucatán -numerales 52 a 66-.

Esta ejemplificación nos permitirá concluir que las normas controvertidas distorsionan el sistema trazado de manera armónica en los dos primeros ordenamientos referidos, al calificar como falta administrativa grave el incumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley de Imagen Institucional que ahora nos ocupa.

FALTAS GRAVES EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS	
Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Yucatán
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cohecho. ▪ Peculado. ▪ Desvío de recursos públicos. ▪ Utilización indebida de información. ▪ Abuso de funciones. ▪ Actuación bajo conflicto de interés. ▪ Contratación indebida. ▪ Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cohecho. ▪ Peculado. ▪ Desvío de recursos públicos. ▪ Utilización indebida de información. ▪ Abuso de funciones. ▪ Actuación bajo conflicto de interés. ▪ Contratación indebida. ▪ Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés.

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Simulación de acto jurídico. ▪ Tráfico de influencias. ▪ Encubrimiento. ▪ Desacato. ▪ Nepotismo. ▪ Obstrucción de justicia por parte de los servidores públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de faltas administrativas. ▪ Violaciones a las disposiciones sobre fideicomisos establecidas en la Ley Federal de Austeridad Republicana. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tráfico de influencias. ▪ Encubrimiento. ▪ Desacato. ▪ Obstrucción de justicia por parte de los servidores públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de faltas administrativas.
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Como se puede apreciar, el Congreso General, en cumplimiento del mandato constitucional al que se ha hecho referencia, configuró un catálogo de faltas administrativas graves en que pueden incurrir los servidores públicos, el cual fue adoptado en idéntico sentido por el legislador yucateco al expedir la legislación en materia de responsabilidades que rige en la entidad, con la salvedad de las conductas consistentes en simulación de acto jurídico, nepotismo y violaciones a la Ley Federal de Austeridad Republicana, las cuales fueron recientemente agregadas a la ley marco por virtud del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de noviembre de 2019.

Sin embargo, contrario a dicho sistema, los numerales 12 y 15 de la Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios, al señalar como faltas administrativas graves el incumplimiento a las disposiciones contenidas en ese ordenamiento, no se ajustan al parámetro previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas respecto a la clasificación de conductas como graves y no graves.

Para corroborar tal situación, es necesario analizar lo que dispone la Ley de Imagen Institucional que se cuestiona por medio del presente medio de control constitucional, cuyo incumplimiento.

De la lectura del ordenamiento, se advierte que el mismo tiene por objeto regular la utilización de colores en los bienes muebles e inmuebles destinados al servicio de la administración pública estatal, municipal, y órganos autónomos, así como establecer las bases en que deberán sustentarse las políticas, criterios y actividades para regular el uso y la difusión de la imagen institucional por parte de las dependencias, entidades y ayuntamientos.

Asimismo, establece prescripciones normativas relacionadas con el uso y disposición de los escudos oficiales del estado y los municipios que lo conforman, inclusive en papelería oficial y materiales audiovisuales.

En particular, el artículo 12 impugnado, establece como responsabilidades de los servidores públicos de la entidad las siguientes:

- Utilización de la imagen institucional y/o el escudo oficial, para fines distintos a los establecidos en esta ley.
- Manejar una imagen institucional que se contraponga a lo establecido en esta ley.
- Desarrollo y utilización de una imagen institucional o difusión institucional que contenga eslóganes, ideas, expresiones, imágenes, colores o cualquier elemento visual que directa o indirectamente puedan vincularse con persona alguna, partido político u organización privada o social con fines distintos a la función pública.
- Uso de cualquier eslogan o frase publicitaria que pueda ser vinculada con cualquier partido político en los bienes muebles e inmuebles de carácter público.
- Uso indebido del escudo oficial, así como lucro u obtención de algún beneficio económico con la utilización del mismo.

Todas estas conductas señaladas como generadoras de responsabilidades administrativas para los servidores públicos son calificadas como faltas graves, de acuerdo con el artículo 15 de la ley en cuestión.

En ese sentido, tal como se apuntó, este sistema distorsiona y se contrapone a lo dispuesto por la ley marco, la cual es la única que, por mandato constitucional, puede determinar los hechos que actualizarán conductas que actualicen faltas administrativas, prescripciones normativas a las que, desde luego, debe ajustarse la normatividad local en la materia.

Sin embargo, en el caso, esta Institución Nacional advierte que el listado de conductas sancionables que se establece en la Ley de Imagen Institucional yucateca

no se subsume en ninguna de las faltas que se califican como graves en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Lo anterior se considera trascendente para la seguridad jurídica de las personas que se vean inmiscuidas en un procedimiento sancionatorio de esta naturaleza, toda vez que, como se expuso en el apartado anterior, es fundamental conocer la calificativa de la falta –grave o no grave– para saber la forma en que se desenvolverá el trámite del procedimiento y la determinación de las competencias para aplicar las sanciones correspondientes.

Al margen de lo anterior, en el supuesto, sin conceder, que se estime que algunas de estas conductas pudieran encuadrar en las previstas por la Ley General, esta Comisión Nacional estima que el hecho de que el Congreso local haya establecido diversos supuestos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos en una ley diversa a su legislación local en esa materia, también impacta perjudicialmente en la seguridad jurídica de las personas en la entidad, toda vez que genera dos fuentes normativas respecto de un solo tópico, propiciando la falta de homologación y armonización jurídica que permita a los destinatarios de la norma conocer las hipótesis específicas que constituyen las infracciones respectivas.

En este punto resulta importante traer a colación que, durante el proceso legislativo de reforma a la Norma Suprema en materia de combate a la corrupción, al momento de discutir la manera en que se iba a redactar el precepto que le otorga la facultad al Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se dejó muy claro que, para garantizar una efectiva homologación, se tenía que establecer claramente que le corresponde al legislador federal fijar las conductas, sanciones y procedimientos para sancionar estos actos y que en ejercicio de su facultad de distribución de competencias podía determinar la subsistencia de las sanciones previstas en ordenamientos federales y locales, siempre que no fueran contrarias a las señaladas en la Ley General de la materia.¹⁴

En este orden de ideas, es inconcuso que el Poder Reformador de la Norma Suprema tuvo la intención de otorgar al Congreso de la Unión la facultad amplia para determinar cuáles serán las conductas básicas que resulten necesarias para garantizar el desarrollo eficiente de la función pública y así velar por el debido

¹⁴ Senadores. 21 de abril de 2015. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, Sobre la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Combate a la Corrupción. Página 83.

ejercicio de los recursos públicos, que contemplen las herramientas y esquemas necesarios de colaboración entre autoridades para la adecuada investigación de las faltas administrativas.¹⁵

Es así que corresponde al Congreso de la Unión la facultad, en su carácter de autoridad del orden constitucional, para determinar los aspectos sustanciales y adjetivos en materia de responsabilidades de los servidores públicos aplicables a todos los órdenes de gobierno.

Contrario a lo anterior, el legislador local al expedir la Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios, además de ampliar los supuestos en que habrá lugar a faltas administrativas graves de los servidores públicos de la entidad, los instituye de forma diferenciada, distorsionada y contraria a los supuestos calificados de esa manera la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Similares consideraciones sostuvo el Tribunal Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 115/2017 en sesión ordinaria del 23 de enero de 2020, por unanimidad de 11 votos, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

Por todo lo anterior, el precepto impugnado de la Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios resulta contrario al derecho humano de seguridad jurídica y al principio de legalidad, al establecer supuestos por faltas administrativas graves de forma distorsionada y contraria a las previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, por ende, a la Constitución Federal.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad del precepto impugnado, por lo que se solicita atentamente que de ser tildado de inconstitucional, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo

¹⁵ Cámara de Diputados. 26 de febrero de 2015. Dictamen en sentido positivo de a las iniciativas con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Sistema Nacional Anticorrupción. Páginas 44 y 196.

párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ANEXOS

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

Con fundamento en el artículo 280, primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión se ordene la devolución de dicha documental, y que, en sustitución de la misma, se deje en autos copia cotejada por el secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple del Decreto 204/2020 por el que se expidió la Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios, publicado en el Diario Oficial de esa entidad el 07 de abril de 2020, en el apartado que contiene la disposición impugnada (Anexo dos).

3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

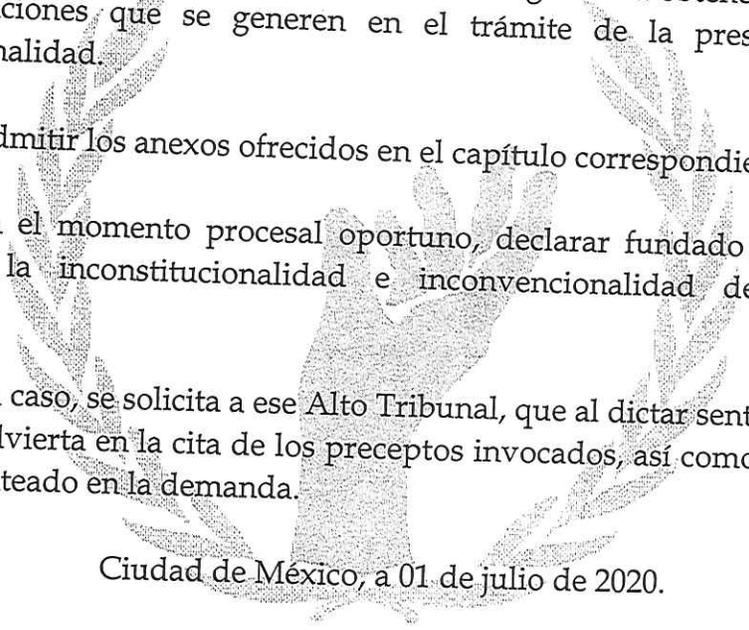
TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de los artículos impugnados.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como el concepto de invalidez planteado en la demanda.

Ciudad de México, a 01 de julio de 2020.


Mtra. del Rosario Piedra Ibarra
MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.

LMP

