

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

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

Ciudad de México, a 07 de febrero de 2023

**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 95 y 103, segundo párrafo, en la porción normativa “*reglamentos y acuerdos generales*”, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla, expedida mediante Decreto publicado el 06 de enero de 2023 en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegada 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, a Luciana Montaña Pomposo y a Jesús Roberto Robles Maloof, con cédulas profesionales números 4602032 y 3184380, respectivamente, que la y lo acreditan como licenciada y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Beatriz Anel Romero Melo y Abraham Sánchez Trejo.

## Índice

I. Nombre de la promovente:.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general impugnada:.....	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: .....	5
V. Derechos fundamentales que se estiman violados:.....	5
VI. Competencia.....	5
VII. Oportunidad en la promoción. ....	5
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad. ....	6
IX. Introducción. ....	7
X. Conceptos de invalidez. ....	7
ÚNICO.....	7
A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad .....	8
B. Parámetro constitucional en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.....	10
C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas .....	15
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	26
A N E X O S .....	27



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

**I. Nombre 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 la norma general impugnada:**

- A. Congreso del Estado de Puebla.
- B. Gobernador Constitucional del Estado de Puebla.

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

Artículos 95 y 103, segundo párrafo, en la porción normativa “reglamentos y acuerdos generales”, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla, expedida mediante Decreto publicado el 06 de enero de 2023 en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa, cuyo texto se transcribe a continuación:

*“ARTÍCULO 95. Serán causas de responsabilidad para las personas servidoras públicas del Poder Judicial:*

*I. Realizar conductas que atenten contra la independencia de la función judicial, tales como aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos o comisiones, o cualquier acción que genere o implique subordinación indebida respecto de alguna persona, del mismo u otro Poder;*

*II. Inmiscuirse indebidamente en cuestiones del orden jurisdiccional que competan a otros órganos del Poder Judicial;*

*III. Tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar;*

*IV. Impedir en los procedimientos judiciales que las partes ejerzan los derechos que legalmente les correspondan en los procedimientos;*

*V. Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos;*

*VI. Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes;*

VII. No poner en conocimiento del Consejo cualquier acto tendiente a vulnerar la independencia de la función judicial;

VIII. No preservar la dignidad, imparcialidad y profesionalismo propios de la función judicial en el desempeño de sus labores;

IX. Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento;

X. Abandonar la residencia del órgano jurisdiccional al que esté adscrito o adscrita, o dejar de desempeñar las funciones o las labores que tenga a su cargo;

XI. Incumplir las disposiciones constitucionales y legales en materia de propaganda y de informes de labores y de gestión;

XII. La omisión a que se refiere el artículo 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales;

XIII. Acosar u hostigar sexualmente, o bien, llevar a cabo una o más conductas de naturaleza sexual, valiéndose de su posición jerárquica o, aunque no exista dicha posición sobre otra persona de su entorno laboral, sin el consentimiento de esta;

XIV. Valerse de las atribuciones o facultades de su empleo, cargo o comisión, directa o indirectamente para designar, nombrar o intervenir para que se contrate en cualquier órgano jurisdiccional o área administrativa del Poder Judicial del Estado en que ejerza funciones, a personas con las que tenga lazos de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o vínculo de matrimonio, concubinato o afectivo;

XV. Que las personas que hubieran recibido un nombramiento de base, interino o de confianza directa o indirectamente designen, nombren o intervoengan para que se contrate a los cónyuges, concubinos, convivientes o parejas en relaciones análogas, o a parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado de la persona que las nombró;

XVI. Reunirse con las partes o sus representantes o apoderados fuera de los recintos o diligencias judiciales para tratar los asuntos jurisdiccionales en los que participen, y

XVII. Las previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, siempre que no fueren contrarias a la naturaleza de la función jurisdiccional.

Además de la imposición de la responsabilidad administrativa que corresponda, los nombramientos dados en contravención a las fracciones XIV y XV de este artículo quedarán sin efectos.”

“ARTÍCULO 103. (...)

En todo caso, se considerarán como faltas graves, además de las así calificadas por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, las demás que determinen las leyes, **reglamentos y acuerdos generales** correspondientes.

(...)”

#### **IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:**

- 1º, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **V. Derechos fundamentales que se estiman violados:**

- Derecho de seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.
- Principio de supremacía constitucional.
- Principio de reserva de ley.

#### **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 las disposiciones precisadas en el apartado III del presente recurso.

#### **VII. Oportunidad en la promoción.**

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60<sup>1</sup> 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.

En el caso, la norma cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el 06 de enero de 2023, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del sábado 07 del mismo mes al domingo 05 de febrero de la presente anualidad.

---

<sup>1</sup> “**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. (...)”

Sin embargo, al ser inhábil este último día para la presentación de la demanda, por disposición legal expresa del citado artículo 60, la misma puede presentarse el primer día hábil siguiente. Por lo tanto, al promoverse el día de hoy la acción es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)<sup>2</sup>, de la Constitución Política de los Estados 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. La facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI,<sup>3</sup> de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

*Defendemos al Pueblo*

---

<sup>2</sup> “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

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

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

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; (...).”

<sup>3</sup> “**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 (...).”

## **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.

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.

*Defendemos al Pueblo*

## **X. Conceptos de invalidez.**

**ÚNICO.** El artículo 95 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla establece un catálogo de conductas que constituirán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos que laboran en el Poder Judicial de esa entidad, sin embargo, no precisa cuáles son graves y no graves. Por otro lado, el segundo párrafo del artículo 103 permite que se establezcan faltas administrativas graves de los servidores públicos en reglamentos y acuerdos generales.

**Tal regulación vulnera el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que el legislador local inobservó las bases mínimas previstas por la Constitución Federal, consistente en que las faltas se clasifiquen en función de su gravedad y se encuentren previstas en ley.**

En el presente concepto de invalidez se exponen las razones que sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla, en virtud de que no atienden a las bases mínimas desarrolladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, con lo cual transgreden el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Para arribar a la conclusión anterior, en un primer apartado se abordarán los alcances del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad a la luz de los estándares nacionales e internacionales; posteriormente, se desarrollará el parámetro constitucional en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, y finalmente, se explicará la inconstitucionalidad en que incurren las normas generales combatidas.

#### **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 en 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.

Por ende, estos mandatos constitucionales son derechos fundamentales cuyo contenido esencial radica en “saber a qué atenerse”, lo que significa que garantizan a toda persona una protección frente al arbitrio de la autoridad estatal, es decir, su *ratio essendi* es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden, en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

En ese sentido, frente al derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, se erige paralelamente la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden certidumbre jurídica y se encuentren encaminadas a la protección de los derechos de las personas.

No debe perderse de vista que las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a las personas que la autoridad sujetará sus actuaciones dentro de un marco de atribuciones acotado, para que el aplicador de la norma pueda ejercer su labor sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la misma tenga plena certeza sobre su actuar y situación ante las leyes.

Ahora bien, 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, sino también a los entes que intervienen en los procesos de creación legislativa.

De lo anterior se desprende que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad 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 tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En este orden de ideas, es dable afirmar que no es posible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades ausentes de un marco normativo habilitante y que acote debidamente su actuación, pues es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza. Por lo anterior, la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en el texto de normas que sean acordes con lo previsto en la Norma Suprema, así como con las leyes secundarias que resulten conformes con la misma, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Conforme lo hasta aquí explicado, es posible resumir los supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica:

- 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.

Como corolario, no debe perderse de vista que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es sustituido por la arbitrariedad.

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

El 27 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 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.

Dicha reforma tuvo como efecto la modificación de catorce artículos<sup>4</sup> de nuestra Constitución Federal a fin de articular una nueva concepción para prevenir hechos de 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.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> 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; 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.

<sup>5</sup> Véase discusión en la Cámara Revisora, martes 21 de abril de 2015.

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<sup>6</sup>.

En esa 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<sup>7</sup>.

Ahora bien, la Norma Fundamental en su Título Cuarto, especialmente en la fracción III del artículo 109, establece los principios y directrices generales de las responsabilidades y sanciones administrativas aplicables a los servidores públicos, del cual esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado las siguientes bases mínimas que todo régimen en la materia debe observar<sup>8</sup>:

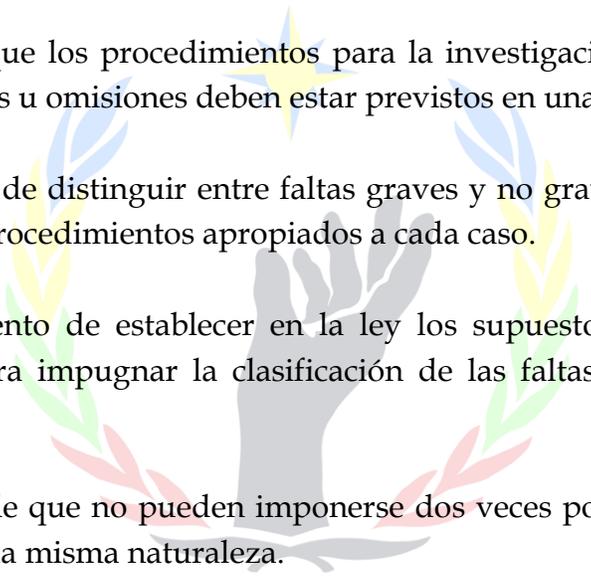
- a. La noción de quien se reputa como servidor público contenida en el artículo 108 constitucional, y la obligación de todo servidor público de presentar su declaración patrimonial y de intereses.
- b. La premisa de que las sanciones administrativas de los servidores públicos se aplicarán por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; por ende, el diseño de las respectivas faltas deberá desarrollarse con relación a la vulneración de uno o más de dichos principios.

---

<sup>6</sup> *Idem.*

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 260/2020 por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 11 de julio de 2022, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párrs. 272-282.

- 
- c. La regla de que las faltas administrativas serán sancionadas con amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como con sanciones económicas.
  - d. La pauta de que las sanciones económicas 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.
  - e. La regla de que los procedimientos para la investigación y sanción de los referidos actos u omisiones deben estar previstos en una ley.
  - f. La necesidad de distinguir entre faltas graves y no graves y de contemplar sanciones y procedimientos apropiados a cada caso.
  - g. El requerimiento de establecer en la ley los supuestos y procedimientos aplicables para impugnar la clasificación de las faltas administrativas no graves.
  - h. El principio de que no pueden imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.
  - i. La previsión contenida en el artículo 114 constitucional de que será la ley donde deban señalarse los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones.
  - j. La regla de que cuando dichos actos u omisiones fuesen graves, los plazos de prescripción no serán inferiores a 7 años.

Asimismo, y para dar congruencia al sistema, el artículo 73, en su fracción XXIV-V, faculta 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.

Como se puede desprender de lo anterior, con la reforma constitucional en materia del Sistema Nacional Anticorrupción –entre otras cosas– se establecieron los principios constitucionales que rigen 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 y bases contenidas en el Título Cuarto de la Ley Suprema, con la finalidad de dotar de armonía, congruencia y, principalmente, eficiencia al referido Sistema.

A la luz de 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 de la materia que regula.

Es importante destacar que la Ley General sigue el mandato que establece la fracción III del artículo 109 de la Norma Fundamental, clasificando las faltas administrativas en graves y no graves. Respecto de las graves, 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 cuanto hace a las faltas administrativas no graves, indica que la Ley General establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de ese tipo de conductas que realicen los órganos internos de control.

Asimismo, la Constitución Federal establece en el primer párrafo de la fracción III de su artículo 109 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, de carácter económico, y su establecimiento será de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones.

Dichas disposiciones constituyen el marco que deberán observar las legislaciones locales en sus respectivos ordenamientos, ya que la intención del Poder Reformador fue establecer un sistema homologado para generar certidumbre jurídica y facilitar la operatividad del mismo.

En este punto es importante destacar que en la materia que nos ocupa, si bien tanto el Congreso de la Unión como los congresos de las legislaturas locales se encuentran habilitados para legislar en materia de responsabilidades administrativas, deben hacerlo conforme a los parámetros establecidos por la Constitución Federal y la ley marco.

Es decir que si bien el régimen constitucional confiere competencia legislativa a las entidades federativas 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, es innegable que esa facultad legislativa está sujeta al reparto competencial que fije el Congreso de la Unión en la respectiva Ley General, pues el propósito del constituyente permanente fue mantener cierta condición de concurrencia legislativa.

En tal sentido, el nuevo modelo de concurrencia de distribución competencial delegada al legislador federal ordinario o concurrencia relativa, permite que los Estados expidan legislación relacionada con el referido régimen; e incluso, existe un mandato expreso para que las entidades federativas expidan las leyes y realicen las adecuaciones normativas correspondientes para adecuar su régimen local de responsabilidades administrativas a lo previsto en la Ley General que, en la materia, expida el Congreso de la Unión, siempre que no se aparten de la distribución competencial prevista en la citada Ley General, así como a la regla de congruencia y no contradicción con dicho ordenamiento<sup>9</sup>.

Esto último significa que las entidades federativas deben ajustarse a lo previsto en las Leyes Generales, pues en ellas se contienen las bases que les sirven de parámetro de actuación en el ejercicio de su competencia legislativa, pues de lo contrario, se vulneraría la seguridad jurídica y se contravendría la pretensión de que el sistema funcione de manera eficaz y coordinada, de ahí que los legisladores locales no deben modificar las normas que materialmente se relacionan con este nuevo sistema, contraviniendo las estipulaciones contenidas en las leyes generales<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Cfr. Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019, párr. 75.

<sup>10</sup> Sentencias dictadas en las controversias constitucionales 182/2019, 183/2019, 184/2019 y 185/2019, resueltas el 28 de mayo de 2020.

Hasta lo aquí apuntado, el análisis de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción de 2015, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de los procesos legislativos inherentes, denota un ánimo extraordinario de homologar a nivel nacional, el régimen federal y los regímenes locales aplicables.

Por ello es que la referida Ley General no contiene propiamente preceptos que deriven en las legislaturas estatales, espacios amplios de configuración legislativa, por lo que existe mínimo espacio para la adecuación y, en su caso, sólo en los aspectos necesarios para lograr en los Estados la efectiva aplicación o instrumentación de lo dispuesto por la Ley General.

Como ese Tribunal Pleno lo ha sostenido, la Ley General de Responsabilidades Administrativas expedida por el Congreso de la Unión sólo preserva una competencia residual muy limitada para las legislaturas locales, en tanto que dicho ordenamiento, en esencia, contiene todo lo necesario para operar a nivel nacional un sistema homogéneo de responsabilidades administrativas, sin mayores espacios para disminuir, modificar o ampliar los alcances de las previsiones sustantivas y procedimentales contenidos en ella<sup>11</sup>.

Lo anterior no significa que las legislaturas estatales tengan prohibido realizar adecuaciones en la regulación local que emitan, dirigidas a dar funcionalidad, contexto o integridad al régimen local de responsabilidades administrativas; no obstante, al hacerlo, deben ser cuidadosas de que las respectivas normas sean congruentes con los parámetros establecidos en la Ley General y no presenten contradicción con lo previsto en ésta en materia de responsabilidades, obligaciones, sanciones y procedimientos aplicables<sup>12</sup>.

### **C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas**

Expuesto el parámetro de regularidad constitucional que, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, resulta aplicable, ahora corresponde evidenciar si los artículos de la Ley en estudio rompen con las bases constitucionales establecidas por el Poder Reformador en materia de responsabilidades administrativas.

---

<sup>11</sup>Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019, *op. cit.*, párr. 91.

<sup>12</sup> *Ibidem*, párr. 92.

Para iniciar con el presente análisis, es pertinente referir que el pasado 6 de enero del presente año se publicó en el periódico oficial del estado de Puebla la Ley Orgánica del Poder Judicial de esa entidad, cuyo principal objetivo fue la adecuación normativa a la realidad social.

Entre las novedades normativas se encuentra que la nueva ley replantea el cuerpo normativo que determina la estructura orgánica del Poder Judicial de Puebla, retomando los órganos principales de impartición de justicia, como son los juzgados de primera instancia, tanto de paz, municipales, para posteriormente contemplar el Tribunal Superior de Justicia como órgano de revisión ordinario de las sentencias de primera instancia. Adicionalmente, se prevé la creación del Centro de Justicia Alternativa como un órgano desconcentrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

Aunado a lo anterior, la ley en estudio contiene un Título Octavo destinado a normar todo lo relativo a las responsabilidades de las personas servidoras públicas del poder judicial de esa entidad, el cual está compuesto por cinco capítulos que regulan: a) las disposiciones generales, b) las faltas administrativas, c) lo relativo a la declaración patrimonial y de intereses, d) el procedimiento de responsabilidad administrativa, y e) las sanciones correspondientes.

En ese sentido, es claro que el legislador poblano introdujo todo un sistema normativo destinado a regular aquellas conductas que serán consideradas como faltas administrativas cometidas por el personal que labora en el Poder Judicial de la entidad, así como la sanciones y el procedimiento relativo. Sin embargo, a juicio de este Organismo Nacional, se rompe con las pautas generales que rigen esta materia, dado que el legislador omitió clasificar las conductas en función de su gravedad, a pesar de que lo anterior es un presupuesto necesario exigido en la Constitución General.

*Defendemos al Pueblo*

Efectivamente, tras la reforma constitucional en materia anticorrupción de 2015, se estableció un sistema en materia de responsabilidades administrativas que busca la homogeneización de los regímenes federal y locales, por lo cual, la regulación que se emita al respecto debe respetar las bases y principios contenidos en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues de lo contrario, se contravendría el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 109 de la Ley Suprema, en el régimen disciplinario y de permanencia de los miembros de los poderes judiciales para la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de la Constitución General, 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.

Conforme a dicho precepto constitucional, se ha interpretado que se permite cierta equiparación entre la materia de responsabilidades administrativas y la denominada disciplina judicial. Además, la remisión que hace el artículo 109 constitucional al diverso 94 del Texto Supremo permite afirmar que los factores asociados a la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación estarán sujetos a lo previsto en las leyes respectivas, dentro de las cuales no necesariamente se hace referencia ni mucho menos de forma exclusiva, a la Ley que debe expedir el Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción XXIX-X de la Constitución Federal<sup>13</sup>.

A mayor abundamiento, el artículo 94 de la Constitución General de la República, en su quinto párrafo, establece que las responsabilidades en que incurran las servidoras y los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación se regirán por lo que dispongan las leyes correspondientes, de conformidad con las bases que la misma constitución establece<sup>14</sup>.

Por todo lo anterior, ese Alto Tribunal<sup>15</sup> ha interpretado que la Ley Fundamental acepta un régimen disciplinario aplicable en específico a quienes sirven al Poder Judicial de la Federación, y que puede, en parte ser diferenciado del régimen de responsabilidades administrativas estrictamente regulado en los artículos 73, fracciones XXIX-H y XXIX-V, y 109, fracciones III y IV constitucionales, **lo que no exime el hecho de que, en su diseño, dicho modelo deba observar las bases constitucionales y leyes que le resulten aplicables.**

---

<sup>13</sup> Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 260/2020, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 11 de julio de 2022, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>14</sup> *Idem.*

<sup>15</sup> *Idem.*

En ese orden de ideas, el régimen de disciplina judicial está sujeto, por un lado, a las bases aplicables contenidas en la Constitución Federal, y por el otro, a lo que en atención a dichas bases establezcan las leyes correspondientes<sup>16</sup>.

Por tanto, el régimen de disciplina judicial, precisamente en atención a su naturaleza especializada, puede contemplar en su diseño tanto responsabilidades administrativas en sentido escrito, susceptibles de ser cometidas por cualquier servidor público, como responsabilidades propias de la función jurisdiccional<sup>17</sup>.

De tal suerte que las leyes correspondientes pueden desarrollar un catálogo especializado de faltas administrativas afines a la disciplina judicial, establecer sanciones aplicables a las mismas y definir competencias y procedimientos apropiados para su investigación, sustanciación y sanción, lo que no impediría hacer remisión a lo previsto en otras leyes, como la Ley General de Responsabilidades Administrativas o incluso, prever su supletoriedad, dependiendo del modelo de disciplina judicial que al efecto se desarrolle en la legislación respectiva.

Además, el artículo 97 de la Constitución General sustenta la existencia de un régimen especializado aplicable sobre la permanencia en cargos del Poder Judicial Federal, con reglas que, en principio, pueden ser independientes del régimen de disciplina judicial, sin perjuicio de la relación o coexistencia que pueden existir entre ambos sistemas (el de disciplina judicial y el de condiciones de permanencia en el cargo).

En lo que se refiere a los poderes judiciales de las entidades federativas, la Constitución General replicó también un modelo similar, aplicable a los regímenes de disciplina judicial y de permanencia, como se puede desprender del artículo 116, fracción V, de la Ley Fundamental:

*Artículo 116. (...)*

*V. Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los Tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos*

---

<sup>16</sup> *Idem.*

<sup>17</sup> *Idem.*

*vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.*

*Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los Estados, se observará lo previsto en las Constituciones respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos; (...)."*

Al igual que como ocurre con el Poder Judicial Federal, el régimen en los poderes judiciales de las entidades federativas se regula en el artículo 116, fracción III, que se refiere a las previsiones sobre las condiciones de permanencia en determinados cargos:

Artículo 116. (...)

*III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas. La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados. (...)*

De conformidad con lo anterior, ha quedado patente que existen normas constitucionales que facultan tanto al Congreso de la Unión como a los congresos locales para desarrollar, conforme a las bases apuntadas, leyes que regulen el régimen de disciplina de quienes sirvan, respectivamente, a los poderes judiciales, el cual incluye lo relativo a la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas. En otras palabras, los congresos de las entidades de la federación pueden emitir legislación en materia de permanencia en el respectivo empleo, cargo o comisión que se desempeñe en dichos poderes<sup>18</sup>.

Máxime que inclusive la Ley General de Responsabilidades Administrativas reconoce la existencia tanto del régimen disciplinario aplicable, en específico a quienes sirven al Poder Judicial de la Federación, como de los distintos regímenes que deben existir en la materia para los poderes judiciales locales<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> *Idem.*

<sup>19</sup> " **Artículo 9.** En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley: (...)

V. Tratándose de las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos de los poderes judiciales, serán competentes para investigar e imponer las sanciones que correspondan, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, conforme al régimen establecido en los artículos 94 y 109 de la Constitución y en su reglamentación interna correspondiente; y los poderes judiciales de los estados y el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, así como

Asimismo, la citada ley marco precisó que el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos de los poderes locales está sujeto a lo previsto en los artículos 94 y 109 de la Constitución General de la República, así como en la reglamentación interna de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal; en tanto que, en el ámbito local, deberá estarse a los artículos 116 y 122 de la Constitución Federal, a las constituciones locales y a las reglamentaciones orgánicas correspondientes.

En ese contexto, el legislador poblano determinó incluir en la ley impugnada un título dedicado a prever un modelo diferenciado y especializado de responsabilidad administrativa que atienda a la función judicial, lo cual se encuentra permitido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los términos expuestos.

En efecto, en el artículo 95 contenido en el Título Octavo de la Ley referida se prevé específicamente un catálogo de conductas que serán consideradas como faltas administrativas de los servidores públicos que presten sus servicios en el Poder Judicial poblano, el cual se transcribe a continuación:

*“ARTÍCULO 95. Serán causas de responsabilidad para las personas servidoras públicas del Poder Judicial:*

*I. Realizar conductas que atenten contra la independencia de la función judicial, tales como aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos o comisiones, o cualquier acción que genere o implique subordinación indebida respecto de alguna persona, del mismo u otro Poder;*

*II. Inmiscuirse indebidamente en cuestiones del orden jurisdiccional que competan a otros órganos del Poder Judicial;*

*III. Tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar;*

*IV. Impedir en los procedimientos judiciales que las partes ejerzan los derechos que legalmente les correspondan en los procedimientos;*

*V. Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos;*

*VI. Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes;*

sus consejos de la judicatura respectivos, de acuerdo a lo previsto en los artículos 116 y 122 de la Constitución, así como sus constituciones locales y reglamentaciones orgánicas correspondientes. Lo anterior, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior y de las Entidades de fiscalización de las entidades federativas, en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos, y (...).”

VII. No poner en conocimiento del Consejo cualquier acto tendiente a vulnerar la independencia de la función judicial;

VIII. No preservar la dignidad, imparcialidad y profesionalismo propios de la función judicial en el desempeño de sus labores;

IX. Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento;

X. Abandonar la residencia del órgano jurisdiccional al que esté adscrito o adscrita, o dejar de desempeñar las funciones o las labores que tenga a su cargo;

XI. Incumplir las disposiciones constitucionales y legales en materia de propaganda y de informes de labores y de gestión;

XII. La omisión a que se refiere el artículo 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales;

XIII. Acosar u hostigar sexualmente, o bien, llevar a cabo una o más conductas de naturaleza sexual, valiéndose de su posición jerárquica o, aunque no exista dicha posición sobre otra persona de su entorno laboral, sin el consentimiento de esta;

XIV. Valerse de las atribuciones o facultades de su empleo, cargo o comisión, directa o indirectamente para designar, nombrar o intervenir para que se contrate en cualquier órgano jurisdiccional o área administrativa del Poder Judicial del Estado en que ejerza funciones, a personas con las que tenga lazos de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o vínculo de matrimonio, concubinato o afectivo;

XV. Que las personas que hubieran recibido un nombramiento de base, interino o de confianza directa o indirectamente designen, nombren o intervoengan para que se contrate a los cónyuges, concubinos, convivientes o parejas en relaciones análogas, o a parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado de la persona que las nombró;

XVI. Reunirse con las partes o sus representantes o apoderados fuera de los recintos o diligencias judiciales para tratar los asuntos jurisdiccionales en los que participen, y

XVII. Las previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, siempre que no fueren contrarias a la naturaleza de la función jurisdiccional.

Además de la imposición de la responsabilidad administrativa que corresponda, los nombramientos dados en contravención a las fracciones XIV y XV de este artículo quedarán sin efectos."

Como se puede observar, el legislador optó por describir conductas que son causa de responsabilidad para las personas servidoras públicas del Poder Judicial del Estado. No obstante, el catálogo de faltas aplicable a los servidores públicos que laboren en el Poder Judicial de la entidad no se encuentra clasificado en función de la gravedad de las conductas prohibidas. Esto quiere decir que no se identifica en el

precepto reclamado ni en ninguna otra disposición de la ley de forma cierta, cuál o cuáles de todas las hipótesis que describe son consideradas graves o no graves.

En este punto conviene precisar que si bien no se pierde de vista que el artículo 103 de la Ley en estudio establece que las faltas serán valoradas y sancionadas de conformidad con los criterios establecidos en los artículos 75 a 80 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y que, en todo caso, se considerarán como faltas graves, además de las así clasificadas por la Ley General, las demás que determinen las leyes, reglamentos y acuerdos generales correspondientes, lo cierto es que tal previsión no logra subsanar la omisión del legislador.

Efectivamente, lo previsto en el numeral indicado en el párrafo anterior no subsana el vicio de inconstitucionalidad denunciado en la presente demanda, pues de la consulta de las disposiciones de la Ley General a las que remite el artículo 103 de la Ley local, se advierte que se refieren a las reglas aplicables a las faltas graves y no graves, específicamente respecto de 1) sanciones que se pueden imponer y 2) los elementos que se deberán de considerar al momento de imponer la sanción.

Es decir, las normas a las que remitió el legislador local respecto de *la valoración de las faltas administrativas* no establecen la forma o los criterios de clasificación de las conductas como graves o no graves, pues únicamente se limitan a prever las reglas que se deberán de observar para poder **imponer la sanción respectiva**. Además, a diferencia de la ley local, la legislación general sí prevé un catálogo definido y claro de las faltas graves no graves, de tal manera que las reglas previstas en la ley marco son parte del sistema normativo que permite la aplicabilidad de la ley, además de brindar seguridad jurídica, ya que las autoridades aplicadoras tienen certeza sobre cómo actuar según la gravedad de las faltas.

Aunado a ello, tampoco se puede considerar que el hecho de que el legislador local haya establecido en el segundo párrafo del artículo 103 de la Ley Orgánica del Poder Judicial local que se considerarán como faltas graves, además de las clasificadas por la Ley General, otras que se determinen en las leyes, reglamentos y acuerdos generales correspondientes, subsane la inconstitucionalidad alegada, pues de la comparación entre las conductas previstas en la ley local y la ley general se observa que son distintas, de tal manera que las faltas administrativas consideradas como graves por la Ley General se refieren al régimen de sanciones administrativas de los servidores públicos, y no a aquellas aplicables a las personas que laboren en los

poderes judiciales, es decir, no regulan conductas relativas al régimen disciplinario judicial.

Máxime que el segundo párrafo del artículo 103 de la misma ley permite que se establezcan faltas administrativas graves de los servidores públicos en ordenamientos *infralegales*, tales como reglamentos y acuerdos generales, lo que a juicio de este Organismo Nacional no resulta acorde con el sistema general en la materia, en virtud de que inobserva el principio de reserva de ley.

Lo anterior, pues atento a la *ratio* del Poder Reformador de la Constitución, es necesario que las faltas administrativas, sobre todo las graves, **deben establecerse en una ley formal y material**, como se puede advertir del artículo 73, fracciones XXIX-H y XXIX-V, constitucional<sup>20</sup>.

Además, como se señaló en líneas previas, al tratarse de personas que sirven a los Poderes Judiciales de los Estados, **sus condiciones de permanencia deben estar establecidas en las Constituciones y en las Leyes Orgánicas de los Estados**<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIX-H. (...)

El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

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.

(...)"

<sup>21</sup> "Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

[...]

III. 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.

Por lo tanto, es inconcuso que, por una parte, la ley es omisa en clasificar las conductas previstas en su artículo 95 en graves o no graves y, por la otra, permite que autoridades administrativas definan en instrumentos *infralegales* cuáles son las faltas graves, incumpliendo con ello las bases mínimas exigidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en contravención los principios de supremacía constitucional y de reserva de ley.

De tal manera que, tal como se expuso en el parámetro correspondiente al sistema constitucional en materia de responsabilidades administrativas, si bien la Constitución Federal permite un régimen de responsabilidades o modelo disciplinario de los servidores públicos de los poderes judiciales, **los congresos no pueden soslayar que, al diseñar las respectivas legislaciones, están constreñidos a observar las bases mínimas previstas en la Ley Fundamental sobre la materia.**

Entonces, conforme al andamiaje constitucional, las faltas administrativas de los servidores públicos **deben necesariamente distinguirse entre graves y no graves en una norma con rango de ley, supuestos que no se surten en la Ley objeto de impugnación.**

La omisión anterior rompe con el esquema que previó el Poder Reformador de la Constitución, pues se reitera que conforme a la Ley Fundamental existe un claro mandato referente a que ese tipo de faltas deben ser clasificadas en función de su gravedad. Ello no es una cuestión de mera formalidad, pues se trata de un elemento esencial para fines procesales, necesarios para fincar la responsabilidad, a saber:

---

(...)

“**Artículo 116.** (...)”

(...)

III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

V.- (...)

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los Estados, se observará lo previsto en las Constituciones respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos...”.

- a. El catálogo previsto en la ley impugnada, al carecer una clasificación de las faltas graves y no graves, trasciende directamente en los aspectos intrínsecos de la competencia de la autoridad correspondiente, en tanto que la calificación de las faltas es lo que determina si la sustanciación se llevará por los órganos internos de control o dependencias de mérito, mismos que podrán resolver en caso de infracciones no graves, o bien, si la sustanciación la realizará el órgano fiscalizador correspondiente y la resolución el Tribunal Federal de Justicia Administrativa o su homólogo local.

El procedimiento de las autoridades competentes se detalla en las leyes de la materia.

- b. De acuerdo con la clasificación de las faltas, se impondrán las siguientes sanciones:

→ Si se trata de faltas no graves: amonestación pública o privada; suspensión del empleo, cargo o comisión; destitución de su empleo, cargo o comisión, e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras.

→ Si se trata de faltas graves: suspensión del empleo, cargo o comisión; destitución del empleo, cargo o comisión; sanción económica, e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

- c. Es fundamental conocer la clasificación de la falta administrativa para determinar cómo opera la institución de la prescripción. Conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para el caso de las faltas administrativas no graves, las facultades de las Secretarías o de los órganos internos de control para imponer las sanciones prescribirán en 3 años, contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado. Cuando se trate de faltas administrativas graves o faltas de particulares, el plazo de prescripción será de 7 años, contados en los mismos términos del párrafo anterior.

Atento a lo anterior, es evidente que la clasificación de las faltas administrativas es de gran importancia para determinar la competencia y procedimiento ante la autoridad que corresponda, así como para el establecimiento de la respectiva sanción e incluso para la procedencia de la prescripción.

En esa virtud, toda vez que en la ley no existe dicha categoría de faltas, se deja en incertidumbre jurídica a los destinatarios de la norma, pues los servidores públicos infractores no sabrán con certeza cómo será clasificada la conducta cometida, ni la posible sanción que se les podría imponer, ni siquiera la autoridad competente para su resolución; por su parte, los aplicadores de las normas podrán actuar con discrecionalidad para calificar la falta según estimen que son graves o no graves, para asumir competencias y para imponer sanciones que pudieran resultar desproporcionadas o inaplicables en atención a la naturaleza de la falta de que se trate, por lo cual es evidente que el vicio de inconstitucionalidad advertido en el artículo impugnado de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla permite que se actúe con arbitrariedad, dejando en estado de desprotección a los servidores públicos, en contravención al derecho de seguridad jurídica y legalidad.

En síntesis, se considera que las disposiciones impugnadas vulneran el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad debido a que: 1) no se distinguen entre faltas graves y no graves, por lo que los destinatarios de la norma no tendrán certeza sobre las reglas procesales aplicables a cada caso; y 2) faculta a que se establezcan faltas graves en reglamentos y acuerdos generales.

Por todo lo anterior, los artículos 95 y 103, segundo párrafo, en la porción normativa "*reglamentos y acuerdos generales*", de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla se apartan de los mandatos establecidos en la Constitución Federal en materia de responsabilidades administrativas, propiciando una transgresión al derecho de seguridad jurídica, así como a los principios de legalidad, reserva de ley y supremacía constitucional por las razones ya expuestas, por lo que se solicita a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare su invalidez.

## **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 de las disposiciones impugnadas de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de

Puebla, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el 06 de enero de 2023, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildados de inconstitucionales, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo 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 simple 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 1° de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

2. Copia simple del Periódico Oficial de la entidad de fecha 06 de enero de 2023, que contiene el Decreto por el que se expidió la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla (Anexo dos).

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

*Defendemos al Pueblo*

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.

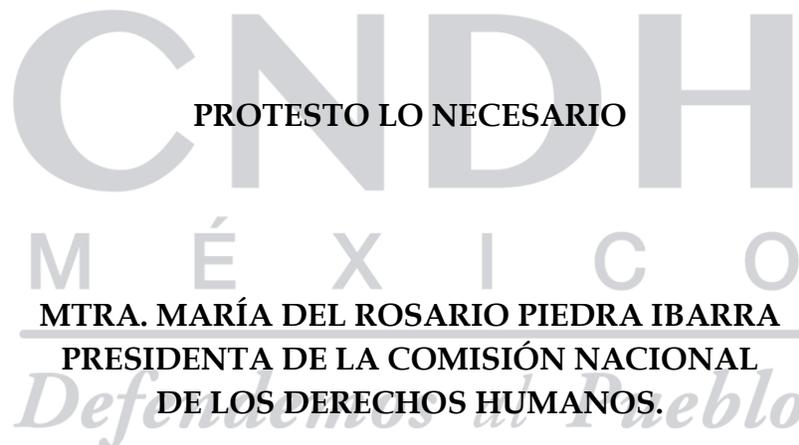
**SEGUNDO.** Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

**TERCERO.** Tener por designadas como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas en el proemio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita se acuerde que las personas designadas a que se hace referencia al inicio de la presente demanda puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen con motivo del 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 inconveniencia de las normas impugnadas.

**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 de los conceptos de invalidez planteados en la demanda.



**LMP**