

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 10 de junio de 2024

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

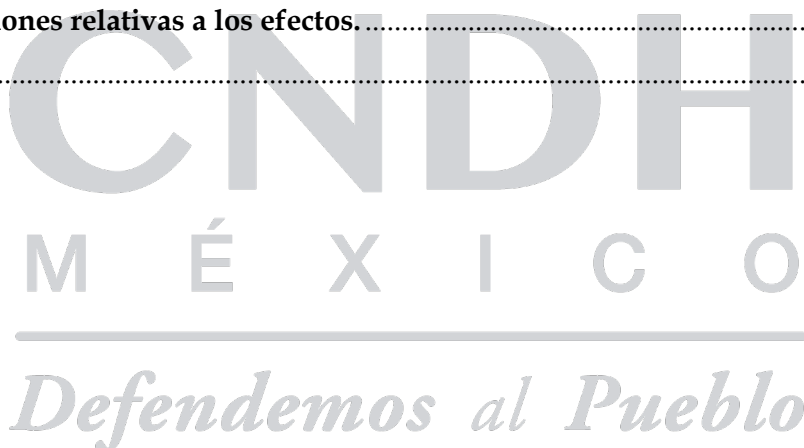
María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Hidalgo, expedida mediante Decreto 885 publicado en el Periódico Oficial de la mencionada entidad el 9 de mayo de 2024.

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, 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 Cecilia Velasco Aguirre, con cédula profesional número 10730015, que la acredita como licenciada en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° 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, Beatriz Anel Romero Melo, Eugenio Muñoz Yrisson, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I. Nombre de la promovente:	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron:	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.	6
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.	6
IX. Introducción.	7
X. Conceptos de invalidez.	8
ÚNICO:	8
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	16
XI. Cuestiones relativas a los efectos.	30
A N E X O S	30



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 las normas generales impugnadas:

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

III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron:

Artículos 180, 182, fracciones I y V, 183, en su porción normativa “*el Acuerdo en materia de Responsabilidades Administrativas del Poder Judicial.*”, 187, en su porción normativa “*el Acuerdo de Disposiciones en Materia de Responsabilidades Administrativas del Poder Judicial*”, y 190, en la porción normativa “*y en los acuerdos generales que al efecto se expidan por parte del Pleno del Consejo de la Judicatura*”, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Hidalgo, expedida mediante Decreto 885 publicado en el Periódico Oficial de la mencionada entidad el 9 de mayo de 2024., cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 180.- Serán causas de responsabilidad para las personas servidoras públicas del Poder Judicial, además de las enmarcadas en la ley de responsabilidades en la materia, las siguientes:

I. Realizar conductas que atenten contra la independencia de la función judicial, tales como aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos, comisiones o cualquier acción que genere o implique subordinación 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 impedidas;

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

VII. No poner en conocimiento de la persona titular del Tribunal Superior de Justicia y de la persona titular de la Secretaría General, 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 o ir en contra de alguno de estos;

IX. Abandonar la residencia del Tribunal o Juzgado del Distrito al que esté adscrita o dejar de desempeñar las funciones o labores que tenga a su cargo, sin previo aviso ni autorización de quien esté facultado para otorgarlo;

X. Condicionar, solicitar o recibir dádivas, préstamos, obsequios u obtener cualquier clase de percepciones provenientes directa o indirectamente, de alguna de las partes o de sus representantes, en negocio sometido a su conocimiento o en el que hayan de intervenir en el ejercicio de sus actividades;

XI. Las previstas en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo o la Ley General de Responsabilidades Administrativas, siempre que no fueren contrarias a la naturaleza de la función jurisdiccional;

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

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

XIV. Llevar a cabo una o más conductas de acoso sexual u hostigamiento sexual, valiéndose de su posición jerárquica o aunque no exista dicha posición, sobre otra persona de su entorno laboral, sin el consentimiento de ésta, que atente contra su dignidad; y

XV. Las demás que determinen otros ordenamientos jurídicos aplicables”

“Artículo 182.- Las sanciones indistintamente aplicables a las faltas en que incurran las personas servidoras públicas del Poder Judicial, consistirán en:

I. Apercibimiento privado o público;
(...)

V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público;
y

(...)”.

“Artículo 183.- Las faltas serán valoradas y en su caso sancionadas, de conformidad a esta Ley, el Acuerdo en materia de Responsabilidades Administrativas del Poder Judicial. Cuando se incurra en algún delito, la persona autorizada para ello, podrá presentar denuncia o querrela ante el Ministerio Público.”

“Artículo 187.- El procedimiento de responsabilidad administrativa de las personas servidoras públicas del Poder Judicial, los términos y prescripción en la imposición de sanciones, obedecerá a lo señalado en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo, el Acuerdo de Disposiciones en Materia de Responsabilidades Administrativas del Poder Judicial y demás disposiciones legales aplicables.”

“Artículo 190.- La responsabilidad administrativa en que puedan incurrir los auxiliares de la justicia se dirimirá en los mismos términos establecidos en este capítulo, a partir de procedimientos de investigación y de procedimientos de responsabilidad administrativa previstos en esta ley y en los acuerdos generales que al efecto se expidan por parte del Pleno del Consejo de la Judicatura.

Para el efecto de los términos y prescripciones para la imposición de sanciones, se estará a lo señalado en la normatividad en materia de responsabilidades administrativas aplicable.”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1º, 14, 16 y 133 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 ocurso.

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.

En el caso, las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo el 09 de mayo de 2024, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del viernes 10 del mismo mes, al sábado 08 de junio de la presente anualidad.

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)², 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

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. (...)”

² “**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; (...)”

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,³ 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.

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

³ “**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 (...).”

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. Conceptos de invalidez.

ÚNICO. Los artículos impugnados de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Hidalgo no se ajustan a las bases constitucionales previstas en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regulan las responsabilidades de todas las personas servidoras públicas y que, por tal motivo, son igualmente aplicables a quienes se sujetan al régimen de disciplina judicial; por tanto, vulneran el derecho humano de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad, reserva de ley y supremacía constitucional.

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 Hidalgo, 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.

Es decir, 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; por tanto, 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. 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 artículos⁴ de nuestra Constitución Federal a fin de articular una nueva concepción para prevenir hechos

⁴ 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

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.⁵

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 materia⁶.

Es así como 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 graves⁷.

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**

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.

⁵ Véase discusión en la Cámara Revisora, martes 21 de abril de 2015.

⁶ *Idem.*

⁷ *Idem.*

públicos, del cual esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado las siguientes bases mínimas que todo régimen en la materia debe observar⁸:

- 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.
- 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.

⁸ 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.

- 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.

En otras palabras, 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 ajustar 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 ordenamiento⁹.

Esto último significa que las entidades federativas deben ser acordes a lo previsto en las Leyes Generales relativas al Sistema Nacional Anticorrupción, 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 generales¹⁰.

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

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

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

para disminuir, modificar o ampliar los alcances de las previsiones sustantivas y procedimentales contenidos en ella¹¹.

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 aplicables¹².

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 combatidos de la Ley en estudio rompen con las bases constitucionales establecidas por el Poder Reformador en materia de responsabilidades administrativas.

Para iniciar con el presente análisis, es pertinente referir que el pasado 09 de mayo del presente año se publicó en el periódico oficial del estado de Hidalgo la Ley Orgánica del Poder Judicial de esa entidad. En concreto, la ley en estudio contiene un Título Quinto destinado a normar todo lo relativo a la administración del Poder Judicial hidalguense, entre lo cual, se observa que en su capítulo VI regula los siguientes temas: 1) de la Comisión de Disciplina¹³, 2) de la Visitaduría Judicial¹⁴, 3) de la Unidad de Responsabilidades¹⁵ y 4) **de las Faltas Administrativas de las Personas Servidoras Públicas**¹⁶.

Es así que el legislador hidalguense introdujo un sistema normativo específico 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 aplicable. Sin embargo, a juicio de

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

¹²*Ibidem*, párr. 92.

¹³ Artículo 172 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Hidalgo.

¹⁴ Artículos 173 a 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Hidalgo.

¹⁵ Artículos 178 a 179 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Hidalgo.

¹⁶ Artículos 180 a 190 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Hidalgo.

este Organismo Nacional, las normas impugnadas rompen con las pautas generales y bases constitucionales que rigen esta materia, constituyéndose como una transgresión al derecho a la seguridad jurídica y a los principios de legalidad, supremacía constitucional y reserva de ley.

Para una mejor explicación de los rubros previstos en la ley impugnada que no se ajustan a las bases constitucionales en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, es importante hacer algunos apuntes sobre las particularidades que sobre ese aspecto recaen en los poderes judiciales federal y de las entidades federativas.

Como ya se dijo anteriormente, 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, lo que supone que 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.

Sin embargo, 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.

Entonces, con base en dicho precepto constitucional, 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 Federal¹⁷.

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 establece¹⁸.

Por todo lo anterior, ese Alto Tribunal¹⁹ 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.**

Ello quiere decir que 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 correspondientes²⁰.

Por tanto, el régimen de disciplina judicial, precisamente en atención a su naturaleza especializada, puede contemplar en su diseño tanto de responsabilidades administrativas en sentido escrito, susceptibles de ser cometidas por cualquier servidor público, como responsabilidades propias de la función jurisdiccional²¹.

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

¹⁷ 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.

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ *Idem.*

²⁰ *Idem.*

²¹ *Idem.*

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 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 provisiones 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 poderes²².

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 locales²³.

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.

Sentadas esas bases, este Organismo Nacional advierte que el legislador hidalguense determinó incluir en la ley impugnada un título dedicado a prever un modelo diferenciado y especializado de responsabilidad administrativa que atiende a la

²² *Idem.*

²³ “**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 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 (...)”.

función judicial, lo cual se encuentra permitido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los términos expuestos.

No obstante, las disposiciones impugnadas no se adecuan a las bases y principios ya explicados en materia de responsabilidades de las y los servidores públicos tratándose de personal que labora en el Poder Judicial local, por las siguientes cuestiones:

a) Omisión de clasificar las faltas administrativas en graves o no graves.

El artículo 180 de la Ley en estudio enlista las conductas que serán consideradas como faltas administrativas cuando sean llevadas a cabo por personas servidoras públicas del Poder Judicial del Estado de Hidalgo. No obstante, el Congreso hidalguense omitió clasificar las conductas en función de su gravedad, a pesar de que es un presupuesto necesario exigido en la Constitución General.

En efecto, el catálogo establecido por el legislador hidalguense no se encuentra clasificado en función de la gravedad de las conductas prohibidas, sumado a 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.

Conviene precisar que la Ley impugnada solamente prevé qué autoridad o autoridades serán las competentes para recibir, investigar, sustanciar, resolver y ejecutar las faltas administrativas y sus respectivas sanciones, cometidas por las personas servidoras públicas que laboran en el Poder Judicial local²⁴, pero no

²⁴ “**Artículo 179.-** Las facultades de la Unidad de Responsabilidades, serán:

I. Recibir las quejas y denuncias que se presenten en contra de las personas servidoras públicas del Poder Judicial conforme a esta Ley, su reglamento y la normatividad aplicable en materia de responsabilidades administrativas;

II. Coordinar y vigilar las funciones de la mesa de investigación y mesa de substanciación, respectivamente;

III. Resolver los procedimientos administrativos de responsabilidad de su competencia;

IV. Ejecutar las resoluciones que se emitan respecto de las sanciones que se impongan a personas Juzgadoras, y demás personas servidoras públicas que integran el Poder Judicial; y

V. Las demás que le confiera la presente Ley y las disposiciones legales aplicables.”

“**Artículo 181.-** Serán competentes para resolver sobre las responsabilidades de las personas servidoras públicas del Poder Judicial, previo procedimiento, así como para aplicar las sanciones a que refiere la Ley de la materia:

I. El Pleno de cada uno de los Tribunales que integran el Poder Judicial, tratándose de faltas de las Magistradas y los Magistrados;

específica cuáles conductas serán consideradas graves o no graves, o cómo se llevará a cabo esa clasificación.

Lo 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, e incluso para otorgar certidumbre jurídica a los sujetos a quienes se les atribuye una responsabilidad de esta naturaleza, ya que no conocerán los criterios que emplea la autoridad competente para catalogar una conducta como grave o no grave, los cuales incluso podrían trascender para la valoración de la imposición de la sanción.

En conclusión, 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, entre otras cuestiones trascendentales vinculadas con la imposición de la sanción; por su parte, los aplicadores de las normas podrán actuar con discrecionalidad para calificar la falta según estimen que son graves o no graves 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 Hidalgo permite que se actúe con arbitrariedad, dejando en estado de desprotección a los servidores públicos, en contravención al derecho de seguridad jurídica y legalidad.

-
- II. El Pleno del Consejo de la Judicatura, tratándose de faltas de personas Consejeras y Consejeros;
 - III. El Pleno del Consejo de la Judicatura cuando se trate de queja o denuncia en contra del Contralor General, que será iniciada por la persona titular de la Presidencia;
 - IV. La Unidad de Responsabilidades, cuando se trate de faltas cometidas por las demás personas servidoras públicas del Poder Judicial, con excepción de personas Magistradas, Magistrados, Consejeras y Consejeros;
 - V. El Pleno del Consejo de la Judicatura cuando se trate del Recurso de Revocación; y
 - VI. El Pleno del Consejo de la Judicatura cuando se trate de queja o denuncia en contra del titular de la Unidad de Responsabilidades, siendo la persona titular de la Presidencia del Consejo de la Judicatura quien está facultada para iniciarla.
- Las resoluciones que emitan los Plenos de cada uno de los Tribunales del Poder Judicial y del Pleno del Consejo de la Judicatura, son inatacables.

b) Regulación del procedimiento para la imposición de sanciones administrativas en ordenamientos *infralegales*.

Por su parte, los artículos 183, en su porción normativa “*el Acuerdo en materia de Responsabilidades Administrativas del Poder Judicial.*”, 187, en su porción normativa “*el Acuerdo de Disposiciones en Materia de Responsabilidades Administrativas del Poder Judicial*”, y 190, en la porción normativa “*y en los acuerdos generales que al efecto se expidan por parte del Pleno del Consejo de la Judicatura*”, se traducen en un claro distanciamiento con las bases constitucionales en materia de faltas administrativas de los servidores públicos.

Lo anterior se debe a que a dichas disposiciones coinciden en que delegan a ordenamientos *infralegales* cuestiones sumamente importantes inherentes a la tramitación e imposición de sanciones por responsabilidades de las personas servidoras públicas que laboran en el Poder Judicial de Hidalgo, lo que engloba materias tan relevantes como:

- la valoración de la falta y de su sanción
- el procedimiento de responsabilidad administrativa
- los términos y prescripción en la imposición de sanciones
- los procedimientos de investigación y de responsabilidad administrativa tratándose de auxiliares de la justicia²⁵

Es decir, el Congreso local permitió que los procedimientos y demás cuestiones procesales relevantes para la imposición de la consecuencia jurídica por la comisión de infracciones, se encuentren previstos en un ordenamiento distinto a una ley, en específico, en los acuerdos generales emitidos por el Pleno del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de esa entidad federativa, lo cual no resulta acorde con el sistema general en la materia, en virtud de que inobserva uno de los principios establecidos a nivel constitucional.

²⁵ La Ley combatida precisa en su artículo 3º “*Son auxiliares de la impartición de justicia, las personas servidoras públicas estatales, municipales y todas aquellas personas e instituciones como Consejos de Familia, peritos, administradores, depositarios, albaceas, facilitadores, conciliadores, intérpretes, Registros del Estado Familiar, el Instituto de la Función Registral, corporaciones de seguridad pública, dependencias públicas, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, corredores públicos e instituciones de crédito, entre otros cuya participación sea necesaria en la impartición de justicia.*”

Efectivamente, el Poder Reformador de la Constitución fue explícito en establecer **la regla de que los procedimientos para la investigación y sanción de los referidos actos u omisiones deben estar previstos en una ley formal y material**, incluso las hipótesis de prescripción, en los artículos 109, fracción III²⁶, 114, último párrafo²⁷, y 116, fracciones III y V²⁸, de la Constitución Federal.

De ahí que no se considere válido que los procedimientos relativos a la investigación y sanción respecto de posible imputación de responsabilidad administrativa en que puedan incurrir las personas servidoras públicas del Poder Judicial local, incluyendo a los auxiliares de la justicia, se regulen completamente en acuerdos generales que al efecto emita el Pleno del Consejo de la Judicatura de la entidad

²⁶ “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.**

(...)”

²⁷“Artículo 114. (...)

(...)

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a siete años.”

²⁸ “Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

(...)

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;

(...)”

federativa; en tanto que es **claro el mandato constitucional de que ello debe estar plasmado en la Constitución local y en la legislación secundaria respectiva, no en regulaciones con carácter diverso al de una ley.**

Conviene mencionar que ese Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 260/2020, manifestó que en materia del derecho administrativo sancionador, el principio de reserva de ley adquiere una expresión mínima y no tiene aplicación absoluta; sin embargo, en el caso, es evidente que la Ley Fundamental contiene un mandato expreso en el sentido de que sea la ley la que establezca los procedimientos para la investigación y sanción en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

c) Incongruencia de dos sanciones previstas en la Ley impugnada, respecto de las previsiones constitucionales en materia de responsabilidades de servidores públicos.

En esta sección se abundará sobre la incompatibilidad de dos sanciones previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Hidalgo, por no adecuarse a las bases fundamentales del artículo 109, fracción III, de la Constitución General.

El artículo 182 de la Ley en estudio establece las sanciones que se podrán aplicar a las personas servidoras públicas del Poder Judicial hidalguense que incurran en faltas administrativas, a saber:

- **Apercibimiento privado o público;**
- Amonestación privada o pública;
- Sanción económica;
- Suspensión del empleo, cargo o comisión;
- **Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público; y**
- Destitución del puesto

Al respecto, se estima que las sanciones previstas en las fracciones I y V del artículo referido devienen inconstitucionales toda vez que no guardan conformidad con las bases fundamentales en materia de responsabilidades administrativas para las personas servidoras públicas.

Lo anterior, pues por una parte dispone la posibilidad de sancionar con apercibimiento privado o público al servidor público que sea declarado responsable por la comisión de alguna de las faltas administrativas previstas en el artículo 180 de la Ley Orgánica del Poder Judicial hidalguense, consecuencia jurídica que esta Comisión Nacional advierte que no cuenta con sustento constitucional.

Para demostrarlo, debe recordarse que el artículo 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos precisa claramente cuáles serán las sanciones que se podrán imponer a las personas servidoras públicas por haber llevado a cabo alguna conducta considerada como falta administrativa, las cuales son:

- Amonestación,
- Suspensión,
- Destitución,
- Inhabilitación,
- Sanciones económicas.

De ahí que, si el artículo 109 Constitucional contiene las bases fundamentales en la materia y, como ya se explicó, deben ser observadas en todo el territorio nacional, es inconcuso de no pueden ser variadas o modificadas por el legislador local, pues en ese caso, se actuaría contrario a lo dispuesto por el Poder Reformador de la Constitución.

En esa virtud, el hecho de que el legislador haya adicionado una sanción en la Ley local que no se encuentra prevista en el parámetro de regularidad constitucional, genera una inconsistencia en el sistema de responsabilidades que se buscó implementar, vulnerando el principio de supremacía constitucional.

Bajo esas consideraciones, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que lo procedente será que ese Máximo Tribunal Constitucional declare la invalidez de la fracción I del artículo 182 de la Ley Orgánica del Poder Judicial hidalguense, por establecer una sanción que se aleja al parámetro de validez en materia de responsabilidades de las personas servidoras públicas.

Ahora bien, la fracción V del mismo artículo indicado establece que se podrá imponer como sanción “la inhabilitación temporal” para desempeñar empleos,

cargos o comisiones en el servicio público, sin embargo, se considera que, a pesar de señalar que será “temporal”, lo cierto es que **no prevé el parámetro mínimo ni máximo sobre el cual se decidirá su duración.**

Lo anterior se erige como una vulneración al parámetro de regularidad constitucional vigente, pues recordemos que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad en materia del derecho administrativo sancionador, exige que el legislador sea cuidadoso al momento de redactar las faltas administrativas y sus sanciones, con lo que se busca que se brinde certeza jurídica tanto a las y los servidores públicos, como a la autoridad que resolverá sobre la responsabilidad ante la posible comisión de una falta administrativa y así evitar que su aplicación sea arbitraria.

A pesar de lo anterior la fracción impugnada es imprecisa en tanto que, al no establecer plazos sobre los cuales se determinará el tiempo que durará la sanción impuesta, abre espacio a la arbitrariedad, pues podría llevar a la imposición de dicha sanción con un alcance diverso al tipo de falta administrativa que se cometió, es decir, que no sea proporcional al bien jurídico afectado.

En otras palabras, aunque el legislador haya previsto que la inhabilitación será *temporal*, lo que podría pensarse que implica el establecimiento de un tiempo determinado, cierto es que no existe un parámetro objetivo sobre el cual se vaya a definir esa temporalidad, lo que hace evidente que la autoridad respectiva podría imponer la sanción por el tiempo que considere pertinente, pudiendo caer en casos en el que se sancione con inhabilitación de 1 a 2 días o de 1 a 50 o más años, por decir lo menos, pues en esos casos sí se trataría de una sanción temporal, pero que podría ser desproporcional por no atender específicamente al tipo de falta cometida ni al daño ocasionado.

Por esa razón, esta Comisión Nacional considera que la norma carece de bases objetivas para la imposición de la inhabilitación temporal, lo que propicia la arbitrariedad en su aplicación y, consecuentemente, permite que sea impuesta desproporcionadamente en relación a la conducta que se sanciona, lo que se traduce en una transgresión al derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, así como de proporcionalidad de las sanciones, ambos en materia de responsabilidades administrativas.

No se pierde de vista que si bien algunos preceptos que comprende la Sección Tercera del Capítulo VI de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Hidalgo, que regula lo atinente a las faltas administrativas, remiten a las disposiciones aplicables en la materia, como es la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo, con lo cual pudiera pensarse que es posible subsanar la omisión de señalar plazos de inhabilitación al atender a otros ordenamientos, debe explicarse que ello no ofrecería una respuesta satisfactoria para subsanar el vicio denunciado.

Ello, en virtud de que la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Hidalgo²⁹ establece reglas específicas en materia de inhabilitación, por ejemplo, por el monto de la afectación, la gravedad de la falta, entre otros criterios diferenciados

²⁹ Artículo 73. Las sanciones que pueden imponer la Secretaría o los Órganos Internos de Control, tratándose de faltas administrativas no graves, son las siguientes:

- I. Amonestación pública o privada;
 - II. Suspensión del empleo, cargo o comisión;
 - III. Destitución del empleo, cargo o comisión, e;
 - IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.
- (...)

En caso de que se imponga como sanción la inhabilitación temporal, ésta no será menor de tres meses ni podrá exceder de un año.”

“Artículo 76. Las sanciones por la comisión de faltas administrativas graves que imponga el Tribunal a las personas servidoras públicas, derivadas de los procedimientos establecidos en esta Ley, consisten en:

- I. Suspensión del empleo, cargo o comisión, por un periodo no menor de (sic) treinta ni mayor a noventa días naturales;
- II. Destitución del empleo, cargo o comisión;
- III. Sanción económica, que puede alcanzar hasta dos tantos de los beneficios económicos que se acredite haber obtenido.

En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios económicos que se acredite haber (sic) obtenido. Lo anterior, sin perjuicio de la imposición de las sanciones a que se refiere el artículo anterior.

El Tribunal determinará el pago de una indemnización cuando, la falta administrativa (sic) grave a que se refiere el párrafo anterior provocó daños y perjuicios a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos. En dichos casos, la persona servidora pública estará obligado a reparar la totalidad de los daños y perjuicios causados y las personas que, en su caso, también hayan obtenido un beneficio indebido, serán solidariamente responsables; y,

IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, la cual será de uno hasta diez (sic) años si el monto de la afectación de la falta administrativa grave no excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y de diez a veinte años si dicho monto excede de dicho límite.

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se podrán imponer de tres meses a un año de inhabilitación.

(...).”

que, de ser aplicados a la Ley Orgánica combatida, generarían un contexto de inseguridad jurídica al no conocerse exactamente cómo podrían operar en estos casos.

Por todo lo hasta aquí expuesto, es inconcuso que la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Hidalgo incumple con las bases mínimas exigidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, lo que se traduce en una transgresión al derecho de seguridad jurídica y de los principios de reserva de ley, supremacía constitucional y legalidad.

Si bien la Constitución Federal permite un régimen de responsabilidades o modelo disciplinario de los servidores públicos de los poderes judiciales, cierto es que **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.**

En la especie, se considera que las disposiciones impugnadas contradicen el régimen constitucional 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 los criterios de clasificación y sus efectos para fines procesales y de imposición de sanciones; y 2) faculta a que se establezcan los procedimientos de investigación y sanción acuerdos generales emitidos por una autoridad administrativa, y 3) establece sanciones que no se prevén en la Ley Suprema y que no se encuentran debidamente acotadas.

Por todo lo anterior, los artículos 180, 182, fracciones I y V, 183, en su porción normativa *“el Acuerdo en materia de Responsabilidades Administrativas del Poder Judicial.”*, 187, en su porción normativa *“el Acuerdo de Disposiciones en Materia de Responsabilidades Administrativas del Poder Judicial”*, y 190, en la porción normativa *“y en los acuerdos generales que al efecto se expidan por parte del Pleno del Consejo de la Judicatura”*, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Hidalgo 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 Hidalgo, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el 09 de mayo de 2024, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildadas 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.

A N E X O S

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 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.

2. Copia simple del medio oficial de difusión de la entidad en el que consta la publicación de las normas impugnadas. (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 designadas como delegadas y autorizadas a las personas 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 inconvencionalidad 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 del concepto de invalidez planteado en la demanda.



PROTESTO LO NECESARIO

MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS

CVA