

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 14 de octubre 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 diversos artículos de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero, expedida mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad el 13 de septiembre 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:.....	4
V. Derechos fundamentales que se estiman violados:.....	4
VI. Competencia.....	4
VII. Oportunidad en la promoción.....	4
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX. Introducción.....	6
X. Conceptos de invalidez.....	7
PRIMERO.....	7
A. Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información.....	7
B. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.....	13
SEGUNDO.....	26
A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad.....	26
B. Principio de exacta aplicación de la ley penal.....	28
C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	32
TERCERO.....	56
A. Parámetro constitucional en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.....	56
B. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.....	62
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	71
A N E X O S.....	71

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 Guerrero.
- B. Gobernadora Constitucional del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

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

Artículos 107, en la porción normativa “*por significar un riesgo a la tranquilidad pública o de los particulares*”, 232 y 238 de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero, expedida mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad, el 13 de septiembre de 2024, cuyo texto se transcribe a continuación:

*“Artículo 107. El acceso a la información generada por los sistemas de gestión integral de riesgos y protección civil, será pública de acuerdo con las disposiciones de transparencia y acceso a la información establecidas por la ley, excepto la información que resulte reservada, **por significar un riesgo a la tranquilidad pública o de los particulares.**”*

“Artículo 232. Se consideran como delito grave la construcción, edificación, realización de obras de infraestructura y los asentamientos humanos que se realicen en una zona considerada de alto riesgo de acuerdo a los atlas y a los planes de desarrollo municipales y que no cuenten con la autorización de la autoridad correspondiente, además se le aplicará una sanción de multa de 1000 hasta 5000 el valor de la Unidad de Medida y Actualización.

El servidor Público que, expedida el permiso de construcción en zona considerada de alto riesgo, se hará acreedor a las sanciones penales que correspondan al delito de ejercicio ilícito del servicio público previsto en el Código Penal, independientemente de las administrativas que correspondan. “

“Artículo 238. La persona servidora pública estatal o municipal que, teniendo la obligación de custodiar, vigilar y evitar el asentamiento humano en zonas dictaminadas como de alto riesgo,

promueva, autorice, permita o tolere la existencia de estos, será sancionada en términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado, como grave, independientemente de que su conducta será tipificada como delito de Ejercicio Ilícito del Servicio Público previsto en el Código Penal del Estado. "

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1º, 6, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 7, 9 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José".
- 2, 9 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados:

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho de acceso a la información pública.
- Principio de legalidad.
- Principio de exacta aplicación de la ley penal (*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*)

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

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. (...)."

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 Gobierno del Estado de Guerrero el 13 de septiembre de 2024, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del sábado 14 del mismo mes, al domingo 13 de octubre 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 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

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; (...).”

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 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.

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 (...).”

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. El artículo 107 de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero, prevé que el acceso a la información generada por los sistemas de gestión integral de riesgos y protección civil será pública, de acuerdo con las disposiciones de transparencia y acceso a la información establecidas por la ley, excepto la información que resulte reservada, por significar un riesgo a la tranquilidad pública o de los particulares.

Se estima que el motivo de reserva de información prevista por el legislador de la entidad transgrede el derecho de acceso a la información pública, reconocido en el artículo 6 de la Constitución General, pues permite que sea llevada a cabo conforme a supuestos distintos a los que rigen la materia.

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la norma que se somete a escrutinio ante ese Máximo Tribunal Constitucional no guarda conformidad con el andamiaje constitucional que rige el acceso a la información pública, debido a que prevé un supuesto de clasificación de la información como reservada cuando signifique “*un riesgo a la tranquilidad pública o de los particulares*”, el cual no encuadra en las dos únicas hipótesis previstas en el artículo 6 de la Norma Fundamental y desarrolladas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que, conforme a precedentes, constituyen el parámetro de validez en esa materia.

Para explicar lo anterior, el planteamiento se estructurará de la siguiente manera: primeramente, se abundará sobre el marco constitucional y convencional del derecho humano aludido; posteriormente, se analiza la norma cuestionada a la luz de dicho estándar.

A. Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información

Para abordar el presente concepto de invalidez es necesario referir que el artículo 6 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que toda la información que esté en posesión de la autoridad es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos fijados por las leyes en materia de transparencia y acceso a la información.

Asimismo, se establece que deberá prevalecer el principio de máxima publicidad y que los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones.

Ahora bien, este derecho comprende: 1) el derecho de informar (difundir), 2) el derecho de acceso a la información (buscar) y, 3) el derecho a ser informado (recibir).⁴ Por un lado, el derecho de informar consiste en la posibilidad de que cualquier persona pueda exteriorizar o difundir, a través de cualquier medio, la información, datos, registros o documentos que posea. En ese sentido, exige que el Estado no restrinja ni limite directa o indirectamente el flujo de la información (obligaciones negativas) y, por otro lado, requiere que el Estado fomente las condiciones que propicien un discurso democrático (obligaciones positivas).⁵

Por otro lado, el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea requerida por escrito, de manera pacífica y respetuosa; lo que a su vez, implica una obligación a cargo del Estado de no obstaculizar ni impedir su búsqueda (obligaciones negativas) y, por otra parte, de establecer los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).⁶

Por último, el derecho a ser informado garantiza que todos los miembros de la sociedad reciban libremente información plural y oportuna que les permita ejercer plenamente sus derechos, quedando obligado el Estado a no restringir o limitar la recepción de cualquier información (obligaciones negativas) y, a su vez, que informe a las personas sobre aquellas cuestiones que puedan incidir en su vida o en el ejercicio de sus derechos, sin que sea necesaria alguna solicitud o requerimiento por parte de los particulares (obligaciones positivas).⁷

Ahora bien, para efectos de la presente impugnación, nos referiremos de manera concreta al derecho de acceso a la información, mismo que se rige por los principios

⁴ Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 13/2018, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, así como la tesis aislada 2a. LXXXV/2016 (10a.), publicada la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo I, Libro 34, septiembre de 2016, Décima Época, Materia Constitucional, página 839, de rubro siguiente: **“DERECHO A LA INFORMACIÓN. GARANTÍAS DEL.”**

⁵ *Idem.*

⁶ *Idem.*

⁷ *Idem.*

y bases contenidos en el propio precepto fundamental, que, según la interpretación que ha tenido a bien realizar esa Suprema Corte de Justicia de Justicia, se compone de las características siguientes:

1. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes, prevaleciendo el principio de máxima publicidad.
2. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos.
3. Para la efectiva tutela de este derecho, se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, los cuales se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

Debe destacarse, respecto del primer punto, que por información pública se entiende el conjunto de datos de autoridades o particulares en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, obtenidos por causa del ejercicio de funciones de derecho público.

Por su parte, las fuentes internacionales – artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos– consagran el derecho a la información como parte del derecho a la libertad de expresión, en tanto esta comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Al interpretar este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁸ ha establecido lo siguiente:

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas).

1. Se trata de un derecho que corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que exista legítima restricción.
2. Este derecho conlleva dos obligaciones positivas para el Estado, consistentes en suministrar la información a quien la solicite y/o dar respuesta fundamentada a la solicitud presentada, en caso de que proceda la negativa de entrega por operar alguna excepción.
3. El derecho de acceso se ejerce sobre la información que se encuentra en poder del Estado, de manera que el deber de suministrar la información o de responder en caso de aplicar una excepción abarca a todos sus órganos y autoridades.
4. La actuación del Estado debe regirse por el principio de máxima divulgación, el cual establece que toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones.
5. Los Estados deben garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, fijando plazos para resolver y entregar la información.
6. Debe existir un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar si se produjo una violación al derecho de quien solicita información y, en su caso, ordene al órgano correspondiente la entrega de la información.
7. Si el derecho de acceso a la información no estuviere ya garantizado, los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacerlo efectivo, así como de erradicar las normas o prácticas que no garanticen su efectividad.

El citado Tribunal Interamericano también ha explicado que la posibilidad de que las personas puedan “buscar” y “recibir” “informaciones” protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado. Consecuentemente, el numeral 13 del Pacto de San José ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a esa información.

Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. La Corte Interamericana ha concluido que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible.⁹

En esa tesitura, es importante destacar que tanto esa Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Corte Interamericana de los Derechos Humanos han sido enfáticas en establecer la doble vertiente del derecho de acceso a la información: por un lado, como garantía individual que tiene por objeto maximizar el campo de autonomía personal y, por otro, como derecho colectivo o garantía social que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información como mecanismo de control institucional.¹⁰

Así, el derecho de acceso a la información constituye un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. De tal suerte que obstaculizar el ejercicio de este derecho fundamental haría nugatorias diversas prerrogativas constitucionales.

Hasta lo aquí explicado ha quedado patente que el derecho de acceso a la información implica que **por regla general toda la información que se encuentre en poder de la autoridad es pública.**

No obstante, se reconocen a nivel constitucional supuestos que operan como excepciones a esa regla general, pues la información puede reservarse o considerarse confidencial a efecto de proteger el interés público y la seguridad nacional. **Para ello, la Constitución Federal remite a la legislación de la materia para el desarrollo de los términos específicos en que procedan las excepciones que busquen proteger los bienes constitucionales enunciados como límites al derecho a la información.**

Sobre dicho aspecto, en el proceso legislativo que derivó en la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública se destacó que **si bien**

⁹ *Idem.*

¹⁰ Tesis e jurisprudencia P./J. 54/2008, Novena Época, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, página 743, de junio de 2008, Materia Constitucional, de rubro siguiente: “ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL”.

era posible que en leyes especiales se prevean causas de reserva sobre la publicidad de la información, los sujetos obligados siempre deberán acatar los principios, procedimientos y recursos previstos en la legislación de transparencia, así como los criterios que de ahí deriven, con independencia de la legislación en la que se encuentren previstas.¹¹

En otras palabras, en el supuesto de que en un caso concreto cierta información pueda clasificarse como reservada, siempre deberá darse cumplimiento a lo que la legislación en materia de transparencia mandata.

Ahora bien, toda vez que la Constitución Federal establece que la reserva de información debe ser la excepción –esto es, que sólo opera en casos en que se afecte el interés público o la seguridad nacional– los principios, bases y procedimientos establecidos por la legislación en materia de transparencia precisamente obedecen a dicha excepcionalidad. En consecuencia, en caso de que una legislación disponga que cierta información podrá reservarse y se presente una solicitud en vía de transparencia relacionada con dicha causal, la legislación prevé un mecanismo que deberá llevarse a cabo por los sujetos obligados para determinar si dicha información debe o no ser entregada: la prueba de daño.

Dicha prueba representa un elemento jurídico ineludible en la implementación de cualquier restricción legal al derecho de acceso a la información por razones de interés público. En concreto, los artículos 103, 108 y 114 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, prevén que en todos los casos en que un sujeto obligado estime aplicable una causa de reserva de información prevista en la ley, sin excepciones, se deberá realizar una prueba de daño que confirme de manera fundada y motivada que tal supuesto legal efectivamente se actualiza en el caso concreto. Es decir, **la ley es categórica al señalar que siempre se debe realizar esta prueba.**

En efecto, el artículo 104 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece el procedimiento que deben seguir los sujetos obligados al llevar a cabo tal prueba de daño, tras el cual se deberá justificar que:

¹¹ En el dictamen emitido por la Cámara de Senadores (origen), que derivó en la expedición de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada el cuatro de mayo de dos mil quince en el Diario Oficial de la Federación, se destacó que: “Debido a que se trata de un asunto trascendental, estas Comisiones Dictaminadoras analizaron y estudiaron acerca de la prevalencia legislativa que esta ley.

- 1) la divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional;
- 2) ese riesgo supera el interés público general de difundir la información, y
- 3) la limitación es proporcional y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio.

Una vez realizada la prueba de daño y de considerar que de entregar la información al solicitante podría afectarse el interés público, procederá entonces la clasificación de la información. Los documentos parcial o totalmente clasificados deberán llevar una leyenda en la que indiquen tal carácter, la fecha de la clasificación, el fundamento legal y, en su caso, el periodo de reserva.

De igual forma, los artículos 113 de la Ley General y 110 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública prevén que podrá reservarse información que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, también establece como condición que éstas sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en dicha ley y no la contravengan, así como las previstas en los tratados internacionales.

Así, la legislación en materia de transparencia señala que los sujetos obligados no pueden considerar actualizada una causa legal de clasificación de información con el carácter de reservada, ni tampoco fijar la temporalidad de esa clasificación, si ello no está sustentado en una prueba de daño realizada previamente y conforme al procedimiento que establece la propia ley.

B. Inconstitucionalidad de la norma impugnada

Una vez expuesto de manera general el alcance del derecho de acceso a la información y la forma constitucionalmente reconocida para que se puedan llevar a cabo las reservas a la misma, por parte de la autoridad o sujeto obligado, ahora corresponde analizar si el artículo 107, en la porción normativa impugnada, de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero es o no respetuoso del derecho humano aludido.

En principio, conviene traer a colación – someramente – el sistema normativo en el que se encuentra inmerso.

La Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero que contiene el precepto impugnado fue publicada en el Periódico Oficial de la entidad el 13 de septiembre de 2024, cuyos objetivos son los siguientes.

1. Establecer las normas, criterios y los principios básicos a los que se sujetarán las políticas, planes, programas, lineamientos, procedimientos y acciones de **la gestión integral de riesgos y protección civil.**
2. Normar las acciones de gestión integral de riesgos y protección civil destinadas a la protección de la vida, la salud, los bienes materiales de las personas, la planta productiva, los servicios públicos y el medio ambiente, ante las amenazas u ocurrencias de fenómenos de origen natural o antropogénico.
3. Establecer las bases de coordinación, colaboración y concertación con la Federación, las entidades federativas, los municipios en materia de gestión integral de riesgos y protección civil.
4. Normar la integración, organización, funcionamiento y desarrollo de los Sistemas Estatal y Municipales de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil.
5. Establecer las bases para promover la elaboración, ejecución y evaluación de los planes y programas en la materia;
6. Establecer las atribuciones que competen a cada autoridad en materia de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil;
7. Promover los trabajos de investigación científica y tecnológica para identificar los riesgos a que está expuesta la población, así como para la prevención y emisión de recomendaciones para mitigarlos;
8. Establecer las normas y principios para fomentar entre la población la cultura de protección civil, la prevención y autoprotección en sus habitantes;

9. Establecer las reglas de operación de los fondos estatales que tengan por objeto prevenir, auxiliar y restablecer los sistemas afectados por fenómenos naturales;
10. Definir los procedimientos de inspección y verificación, la aplicación de medidas de seguridad y sanciones, y
11. Regular la implementación de las etapas de la Gestión Integral de Riesgos en el Estado de Guerrero, con la finalidad de reducir el riesgo de desastre.

De lo anterior se advierte –entre otras cuestiones– que uno de sus objetivos del ordenamiento de mérito es que en el Estado de Guerrero se cuente con un Sistema de Gestión Integral de Riesgos. Al respecto, en su artículo 2, fracción XXXVI, se define que la “*Gestión Integral de Riesgos*” es el conjunto de acciones encaminadas a la identificación, análisis, evaluación, control y reducción de los riesgos, considerándolos por su origen multifactorial y en un proceso permanente de construcción, que involucra a los tres niveles de gobierno, así como a los sectores de la sociedad, lo que facilita la realización de acciones dirigidas a la creación e implementación de políticas públicas, estrategias y procedimientos integrados al logro de pautas de desarrollo sostenible, que combatan las causas estructurales de los desastres y fortalezcan las capacidades de resiliencia o resistencia de la sociedad. En suma, involucra las etapas de: identificación de los riesgos y/o su proceso de formación, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción.

Siguiendo con la explicación, en su Título Segundo identificado como “Sistema de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil”¹² se establecen las bases que regularán dicho sistema. De manera puntual, el legislador previó que éste Sistema es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, normas, políticas públicas y acciones que establecen el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial y municipios, con las diversas organizaciones empresariales, privadas y de la sociedad civil, medios de comunicación, instituciones educativas, de investigación y desarrollo tecnológico, para una respuesta eficaz ante el riesgo de desastres, a partir de la prevención, previsión, reducción y control de los fenómenos perturbadores.¹³

¹² Conformado por los artículos 5 al 33 de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero.

¹³ Artículo 5 de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero.

Además, dicho Sistema se integrará de la siguiente forma¹⁴:

- El Consejo Estatal;
 - a) La persona titular del Poder Ejecutivo del Estado, quien lo presidirá;
 - b) La Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero¹⁵, quien llevará la coordinación ejecutiva, por conducto de su titular;
- El Centro Estatal de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil;
- El Centro Estatal de Alertamiento;
- Las Unidades de Atención a Emergencias;
- Los Sistemas Municipales;
- Las Unidades Internas de Protección Civil de las dependencias y los establecimientos;
- Los Grupos Voluntarios;
- Las Brigadas Comunitarias;
- Los centros de investigación, educación y desarrollo tecnológico relacionados con la gestión integral de riesgos y protección civil, y
- Las comisiones permanentes y temporales.

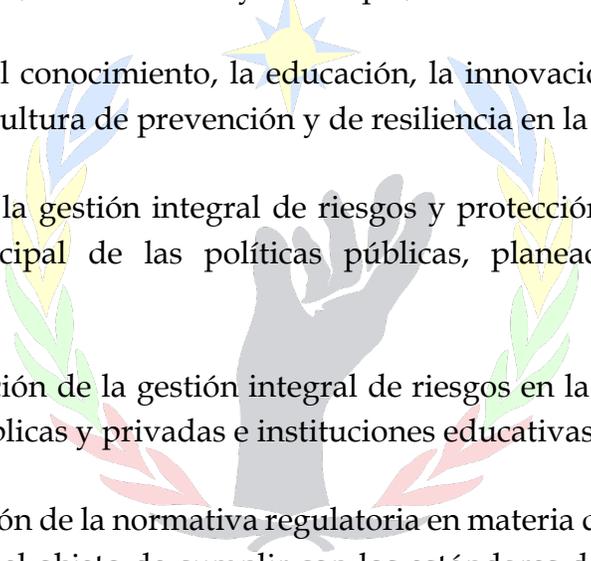
Y sus objetivos son los siguientes¹⁶:

- ✓ La protección y salvaguarda de las personas, así como su entorno, ante la eventualidad de los riesgos y peligros provocados por cualquiera de los fenómenos perturbadores; a través de la gestión integral de riesgos y el fomento de la capacidad de adaptación, auxilio y restablecimiento en la población;
- ✓ Dictar los lineamientos generales en materia de protección civil para fomentar que el principio de la gestión integral de riesgos y la continuidad de operaciones sea una política pública transversal para que se realicen acciones de desarrollo sustentable y sostenible;

¹⁴ Artículo 6 de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero.

¹⁵ De conformidad con el artículo 2, fracción LXVII, de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero.

¹⁶ Artículo 7 de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero.

- 
- ✓ Establecer la participación ciudadana inclusiva, con perspectiva de género para crear comunidades resilientes, que permita recuperar en el menor tiempo posible sus actividades sociales y económicas ante un desastre o contingencia;
 - ✓ Establecer un sistema de certificación de competencias, que garantice un perfil adecuado en el personal responsable de la gestión integral de riesgos y protección civil, a nivel estatal y municipal;
 - ✓ Aprovechar el conocimiento, la educación, la innovación y tecnología para establecer la cultura de prevención y de resiliencia en la población;
 - ✓ Generar que la gestión integral de riesgos y protección civil constituya un objetivo principal de las políticas públicas, planeación, programas de gobierno;
 - ✓ La incorporación de la gestión integral de riesgos en la sociedad, órganos y entidades públicas y privadas e instituciones educativas;
 - ✓ La actualización de la normativa regulatoria en materia de construcción y uso de suelo, con el objeto de cumplir con los estándares de seguridad, capaces de resistir el embate de fenómenos perturbadores, y
 - ✓ Las demás acciones necesarias para el cumplimiento de los fines de la gestión integral de riesgos y protección civil.

Con todo lo hasta aquí expresado se llega a la convicción de que el Sistema Integral de Riesgos y Protección Civil al estar integrado de un conjunto de autoridades públicas, y que en ejercicio se sus atribuciones, elaboran programas, instrumentos, documentos e información respecto de sus funciones en materia de prevención de riesgos y protección civil, se constituyen como sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información, así como a proteger los datos personales que obren en su poder.

Lo anterior, de conformidad con el artículo 6, aparato A, fracción I¹⁷, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del diverso 23¹⁸ de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En esos términos, el legislador guerrerense tuvo a bien establecer en el capítulo V del Título Cuarto de la Ley en estudio, las reglas relativas al Sistema de Información de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil. Sus principales bases son las siguientes:

- La Secretaría y las Unidades Municipales, en sus respectivos ámbitos de competencia, establecerán sistemas de información, y serán responsables de la recopilación, procesamiento, análisis y difusión de datos para la respuesta a emergencias en materia de gestión integral de riesgos y protección civil.¹⁹
- Los sistemas de información en materia de gestión integral de riesgos y protección civil se integrarán a través de la cooperación y el intercambio de datos provenientes de instituciones académicas – científicas, del sector público y privado, así como de la sociedad en general.²⁰

Defendemos al Pueblo

¹⁷ Artículo 6º. (...)

(...)

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

(...)"

¹⁸ "Artículo 23. Son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal."

¹⁹ Artículo 105 de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero.

²⁰ Artículo 106 de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero.

- El acceso a la información generada por los sistemas de gestión integral de riesgos y protección civil será pública, de acuerdo con las disposiciones de transparencia y acceso a la información establecidas por la ley, **excepto la información que resulte reservada, por significar un riesgo a la tranquilidad pública o de los particulares.**²¹
- La Secretaría promoverá programas de capacitación y formación para el personal encargado de la operación y mantenimiento de los sistemas de información en protección civil, con el fin de garantizar su correcto funcionamiento y aprovechamiento.²²
- La Secretaría realizará la evaluación periódica de los sistemas de información en protección civil para identificar áreas de mejora y fortalecer su capacidad para contribuir eficazmente a la gestión de riesgos y la respuesta a emergencias.²³
- Las bases y reglas para la integración, actualización, administración y funcionamiento del sistema de información en protección civil se establecerán y desarrollarán en el Reglamento de la Ley.²⁴

Es precisamente una de las previsiones establecidas por el Congreso del Estado de Guerrero, lo que a consideración de esta Institución Nacional se aleja del parámetro de regularidad constitucional en materia de acceso a la información pública, así como la posibilidad constitucional de poder reservarla.

Concretamente, al establecer que se podrá clasificar como reservada la información generada por los sistemas de gestión integral de riesgos y protección civil **por significar un riesgo a la tranquilidad pública o de los particulares, se aleja del estándar previsto constitucionalmente en esa materia.**

²¹ Artículo 107 de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero.

²² Artículo 108 de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero.

²³ Artículo 109 de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero.

²⁴ Artículo 110 de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero.

En efecto, el artículo 107 de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero, prevé textualmente lo siguiente:

“Artículo 107. El acceso a la información generada por los sistemas de gestión integral de riesgos y protección civil, será pública de acuerdo con las disposiciones de transparencia y acceso a la información establecidas por la ley, excepto la información que resulte reservada, por significar un riesgo a la tranquilidad pública o de los particulares.”

De lo anterior se advierte lo siguiente:

- La información generada por los sistemas de gestión integral de riesgos y protección civil **es pública**.
- Las autoridades encargadas del sistema de información son la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero y las Unidades Municipales de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil, por lo que **se trata de autoridades del Estado de Guerrero, los cuales debe ser considerados como sujetos obligados.**
- El tratamiento que se le dará a esa información será conforme a las disposiciones de transparencia y acceso a la información establecidas por la ley.
- **Excepcionalmente**, se podrá limitar el acceso a esa información por **ser clasificada como reservada por significar un riesgo a la tranquilidad pública o de los particulares.**

Si bien es verdad que el legislador guerrerense reconoció que las personas tendrán derecho de acceder a la información pública generada por los sistemas de gestión integral de riesgos y protección civil, lo cierto es que **limitó su acceso cuando dicha información “signifique un riesgo a la tranquilidad pública o de los particulares”**.

A estimación de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo 107 de la Ley multirreferida establece un supuesto de reserva de información que deviene inconstitucional, por no ajustarse al marco constitucional aplicable en la materia.

Se reitera que la Norma Fundamental es clara en determinar que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos,

fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios, es pública. En ese sentido, las autoridades están obligadas a garantizar que las y los gobernados tengan acceso a ella, sin exigir más requisitos que los estrictamente reconocidos en la ley reglamentaria del artículo 6 constitucional, lo que significa que tienen el deber de abstenerse de llevar a cabo cualquier acto que se contraponga a su obligación constitucional o que no se encuentre previsto en la legislación de la materia.

Es la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (reglamentaria del artículo 6 constitucional) el ordenamiento jurídico que establece las bases, principios y reglas para garantizar el acceso a la información pública, o bien, la forma en que la autoridad o sujeto obligado puede válidamente limitar o restringir su acceso, a la que a su vez se ajustan las leyes federal y locales de la misma materia.

Siguiendo esa línea, la Ley General relativa establece que toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en la misma, en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, la Ley Federal, las leyes de las Entidades Federativas y la normatividad aplicable en sus respectivas competencias; y que **sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos dispuestos por el citado ordenamiento.**²⁵

Además, puntualiza que: 1) no podrá clasificarse como reservada aquella información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, de conformidad con el derecho nacional o los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, 2) ninguna persona será objeto de inquisición judicial o administrativa con el objeto del ejercicio del derecho de acceso a la información, y 3) no se podrá restringir este derecho por vías o medios directos e indirectos.²⁶

También prevé que toda la información en posesión de los sujetos obligados será pública, completa, oportuna y accesible, **sujeta a un claro régimen de excepciones**

²⁵ Artículo 4 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

²⁶ Artículo 5 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

que deberán estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.²⁷

Con lo hasta aquí expuesto, se observa que en nuestro sistema jurídico existe un amplio reconocimiento al derecho de acceso a la información pública, cuyo fundamento se encuentra en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que desarrolla sus bases, principios, reglas y procedimientos a través de su ley reglamentaria.

No obstante, al igual que el resto de los derechos humanos reconocidos en nuestro andamiaje constitucional, el derecho de acceso a la información también puede ser limitado, en el caso, mediante la reserva de información por razones justificadas.

Dado su carácter excepcional, **para que dicha reserva sea válida, tiene que cumplir con una serie de requisitos y procedimientos derivados de la propia Constitución General y conforme a la legislación aplicable en la materia; además de que debe atender a razones de interés público y seguridad nacional.**

Como ya se explicó en líneas precedentes, la Ley General prevé un mecanismo denominado **prueba de daño**, que deberá llevarse a cabo por los sujetos obligados para **determinar si la reserva de información es válida o si, por el contrario, no existe justificación para limitar a las y los gobernados el acceso a esa información.**

Es decir, desde la Constitución Federal se reconoce que se podrá limitar el acceso a la información pública en posesión de sujetos obligados si y solo si se da cumplimiento a lo previsto en la Ley General de la materia, es decir, que sea por causas de interés público o seguridad nacional y que supere una prueba de daño.

Contrario a lo anterior, el Congreso del Estado de Guerrero incluyó en el artículo 107 de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de esa entidad, la posibilidad de que la información generada por los sistemas de gestión integral de riesgos y protección civil **pueda ser reservada por significar un riesgo a la tranquilidad pública o de los particulares.**

Con esa previsión, lo que en realidad se erigió en el ordenamiento es un supuesto de reserva de información no contemplado por la Constitución Federal en su artículo

²⁷ Artículo 11 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

6 (razones de interés público y seguridad nacional), por lo que tampoco puede encuadrar en ninguna de las hipótesis desarrolladas por la Ley General de la materia.

Dicho en otras palabras, el parámetro de control de la regularidad constitucional es claro en que existen restricciones muy específicas, concretas y excepcionales para clasificar información por ser reservada²⁸, a saber, que se trate de: a) razones de interés público o, b) de seguridad nacional, presupuestos que se desarrollan o desglosan de forma puntual en la Ley General de la materia, en numeral 113, que para su pronta referencia se transcribe a continuación:

“Artículo 113. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

- I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;*
- II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;*
- III. Se entregue al Estado mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;*
- IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal;*
- V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;*
- VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;*
- VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;*
- VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;*
- IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;*
- X. Afecte los derechos del debido proceso;*
- XI. Vulnere la conducción de los Expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;*
- XII. Se*

²⁸ De acuerdo el artículo 100 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado determina que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad.

Por ende, los sujetos obligados deben fundar y motivar, conforme a un análisis caso por caso y por medio de la prueba de daño, si la información solicitada actualiza un supuesto válido de reserva previsto en las leyes relativas.

encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y

XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales.

Es así que nuestro orden normativo solo admite la clasificación de la información como reservada por razones de interés público o seguridad nacional, cuyas hipótesis ya se enlistan en las leyes en materia de acceso a la información. En esa medida, no resulta constitucional que se adicionen nuevas hipótesis de reserva sustentadas en otros motivos diversos al interés público o seguridad nacional, ni mucho menos, la interpretación de forma amplia de estos dos últimos conceptos, ya que estos se desarrollan en las leyes de la materia de forma clara y delimitada.

Así, pretender que las autoridades que apliquen el artículo impugnado puedan negar información por *significar un riesgo a la tranquilidad pública o de los particulares*, se aparta del sistema constitucional y legal que rige el derecho de acceso a la información, toda vez que no se trata de una razón de interés público ni de seguridad nacional.

En franco distanciamiento con el estándar de validez constitucional, los términos de la norma impugnada admiten que bastará con que determinada información pueda *“significar un riesgo a la tranquilidad pública o de los particulares”*, a juicio de la autoridad, para que sea reservada, limitando el acceso a las y los gobernados a esos documentos. Es importante resaltar que tal calificativa admite una amplia interpretación subjetiva a cargo de las personas servidoras públicas encargadas de aplicarla.

Ello se debe a que, aunado a las consideraciones ya expuestas, la porción normativa impugnada resulta demasiado ambigua, imprecisa y abierta, pues la autoridad correspondiente tendrá la posibilidad de valorar o dotar de contenido el alcance del supuesto de “riesgo” que podría implicar la revelación de la información solicitada, así como su supuesto impacto sobre la “tranquilidad” pública, lo que además de romper con el régimen de excepcionalidad que rige la reserva de información pública, no dota de certidumbre jurídica a los gobernados sobre cuándo o en qué casos se les puede negar el acceso a la información generada por los sistemas de gestión integral de riesgos y protección civil, dado que la supuesta reserva se sustenta, de origen, en elementos de valoración eminentemente subjetiva por sus implicaciones indeterminadas y carentes de univocidad.

De ahí que, con la posibilidad de reservar información con base en la disposición contenida en la Ley impugnada, el Congreso guerrerense permite un amplísimo margen de arbitrariedad en perjuicio de las y los gobernados para reservar información relacionada con la gestión integral de riesgos y protección civil, lo cual resulta inadmisibles en términos del artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se reitera que para que sea válida la clasificación de reserva de información, se tendría que seguir el procedimiento previsto en las leyes General, Federal o local en materia de transparencia y acceso a la información, siempre que se acredite que la restricción se funda en algún supuesto vinculado con el interés público o por seguridad nacional, pues se insiste, aquellos son los ordenamientos jurídicos que, por matado constitucional deben ser observados y no dejarlo al arbitrio del propio sujeto obligado o conforme a normas distintas a las que señala la Constitución Federal.

En ese sentido, este Organismo Nacional no desconoce que en ciertos casos pudiera existir información que, por su naturaleza o contenido fuese susceptible de reserva, por ello, somete a escrutinio constitucional ante ese Tribunal Constitucional solamente la porción normativa que permite que la reserva sea llevada a cabo conforme a una hipótesis que no guarda conformidad con la Constitución General, es decir, por tratarse de un supuesto distinto al interés público o seguridad nacional.

Así, la expulsión de la porción normativa controvertida del sistema normativo guerrerense lograría que el artículo que la contiene sea conforme al artículo 6 de la Constitución mexicana y las leyes de la materia.

En conclusión, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que lo procedente será que ese Tribunal Constitucional declare la invalidez del artículo 107, en la porción normativa *“por significar un riesgo a la tranquilidad pública o de los particulares”*, de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero, por transgredir el derecho de acceso a la información pública, reconocido en el artículo 6 de la Constitución General.

SEGUNDO. Los artículos 232 y 238 de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero vulneran el derecho a la seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y exacta aplicación de la ley penal.

En primer lugar, se estima que el artículo 232 referido se encuentra redactado de manera ambigua, vaga e imprecisa que, incluso, genera una contradicción normativa entre su primer y segundo párrafo, lo que trasciende al contenido del artículo 238 del mismo ordenamiento, causando incertidumbre jurídica acerca de su interpretación, aplicación y consecuencias normativas.

Por otro lado, ambos preceptos disponen que las conductas ahí reguladas serán consideradas como delito de “Ejercicio ilícito del Servicio Público”, tipificado en el Código Penal guerrerense; no obstante, dicha ley penal no prevé ninguna hipótesis que se ajuste exactamente a las conductas descritas en la legislación impugnada, lo que implica que la autoridad competente tendrá un amplio margen de arbitrariedad al aplicar la norma, en perjuicio del derecho a la seguridad jurídica y del principio de exacta aplicación de la ley penal.

Para exponer los motivos por los cuales esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los artículos impugnados contravienen el parámetro de control de la regularidad constitucional, el presente apartado se estructurará de la siguiente manera: en principio se expondrá el contenido y alcances de los derechos humanos que –a juicio de esta accionante– conforman el estándar de validez sobre el cual deben ser analizadas las disposiciones en combate; posteriormente, se analizarán las normas sometidas a escrutinio constitucional a efecto de demostrar su incompatibilidad con el referido parámetro.

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. En realidad, 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. Principio de exacta aplicación de la ley penal

Como ya se refirió en el apartado anterior, la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías encaminadas a asegurar que no se vulneren los derechos fundamentales de la persona. Es así como una forma de garantizar esta protección es que el actuar de la autoridad se acote en una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Federal.²⁹

Ahora bien, en estrecha relación con ese derecho, se encuentra el principio de legalidad, el cual adquiere una importancia significativa en el ámbito penal, pues constituye un importante límite externo al ejercicio del *ius puniendi* del Estado, con base en el cual se impide que los poderes Ejecutivo y Judicial configuren libremente

²⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, párr. 22, p. 6, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf

delitos y penas, o infracciones y sanciones. Es decir, el mencionado principio exige que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho que se sanciona³⁰.

Sobre lo anterior, el artículo 14, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

“Artículo 14. (...)

(...)

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que el párrafo tercero de dicho numeral **prevé el derecho fundamental a la exacta aplicación de la ley en materia penal**, y ha determinado que su alcance consiste en que no hay delito sin ley, al igual que no hay pena sin ley; por tanto, el precepto constitucional en comento prohíbe integrar un delito o una pena por analogía o mayoría de razón.

Ese Tribunal Constitucional ha emitido diversos criterios en los que define lo que se tiene que entender como exacta aplicación de la ley en materia penal:

*“La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza, resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República”.*³¹

Defendemos al Pueblo

Asimismo, ha indicado que el derecho fundamental a la exacta aplicación de la ley penal tiene su origen en los principios *nullum crimen sine lege* (no existe un delito sin una ley que lo establezca) y *nulla poena sine lege* (no existe una pena sin una ley que la establezca), que prescriben que sólo pueden castigarse penalmente las conductas debidamente descritas en la legislación correspondiente como ilícitas y aplicarse las

³⁰ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006 por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 25 de mayo de 2006, bajo la ponencia del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, p. 31.

³¹ Tesis aislada P.IX/95, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, mayo de 1995, página 82, de rubro: **“EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA”.**

penas preestablecidas en la ley para sancionarlas, con el fin de **salvaguardar la seguridad jurídica de las personas**, a quienes no puede considerárseles responsables penalmente sin que se haya probado que infringieron una ley penal vigente, en la que se encuentre debidamente descrito el hecho delictivo y se prevea la sanción aplicable³².

En esa tesitura, el principio constitucional *nullum crimen sine lege* (no hay crimen, o delito, sin ley), mandata que sólo se puede castigar un hecho si su punibilidad se encuentra prevista en una ley antes de su comisión. Por tanto, aunque una conducta resulte nociva para la sociedad y revele la necesidad de ser penada, el Estado sólo podrá tomarla como razón para la aplicación de sanciones jurídico-penales si con anterioridad advirtió de manera expresa tal circunstancia a los gobernados a través de la ley³³.

Dicha máxima se completa con la fórmula *nulla poena sine lege* (no hay pena sin ley) según la cual no sólo la circunstancia de que una determinada conducta sea punible debe estar legalmente fijada antes del hecho, sino también la clase de pena que ha de ser aplicada por su comisión. Entonces, el tipo penal debe describir de manera precisa y exhaustiva todas las características que ha de tener la conducta punible y su sanción, toda vez que una ley indeterminada o imprecisa no podría proteger a los ciudadanos contra las arbitrariedades porque, en la práctica, permitiría al juzgador interpretarla prácticamente de la manera que quisiera, lo cual evitaría que el individuo conociera de antemano la conducta que se quiere prohibir³⁴.

Así, de conformidad con el principio de legalidad o exacta aplicación de la ley en materia penal, un juzgador únicamente puede aplicar las penas expresamente previstas por el legislador como consecuencia de la comisión de un delito y que éstas las debe aplicar exactamente en los términos en que fueron contempladas por el mismo³⁵.

³² Tesis aislada P. XXI/2013 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Materia Constitucional, Penal, Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 1, página 191, de rubro: **“EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL, CONTENIDO EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SALVAGUARDA LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LAS PERSONAS.”**

³³ Sentencia dictada en la contradicción de tesis 48/2005-PS por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 08 de junio de 2005, bajo la ponencia del Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

³⁴ *Idem.*

³⁵ *Idem.*

Sin embargo, es menester resaltar que para que dichos principios sean eficaces, dicha garantía no se limita a constreñir a la autoridad jurisdiccional a que se abstenga de imponer por simple analogía o por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al hecho delictivo de que se trata, sino que también **obliga a la autoridad legislativa a emitir normas claras en las que se precise la conducta reprochable y la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito**, a fin de que la pena se aplique con estricta objetividad y justicia; que no se desvíe ese fin con una actuación arbitraria del juzgador, ni se cause un estado de incertidumbre jurídica al gobernado a quien se le aplique la norma, con el desconocimiento de la conducta que constituya el delito, así como de la duración mínima y máxima de la sanción, por falta de disposición expresa.³⁶

Así, de la interpretación de tercer párrafo del artículo 14 constitucional, que consagra el principio de la exacta aplicación de la ley en materia penal, se ha sostenido que no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe estar redactada de tal forma, que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos.

En otras palabras, el Máximo Tribunal del país ha sustentado que el principio de exacta aplicación de la ley en materia penal no se limita a constreñir a la autoridad jurisdiccional a aplicar la ley en sus términos, sino que obliga también al legislador a expedir las normas de carácter penal con claridad y precisión suficiente para que las conductas típicas y las penas aplicables sean inteligibles.

Este último principio se conoce como mandato de taxatividad, el cual supone una exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que pueda ser conocido por el ciudadano lo que es objeto de prohibición; en otros términos, exige que los textos que contengan normas sancionadoras describan claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen³⁷, a fin de que los gobernados puedan programar su comportamiento sin temor a verse sorprendidos por sanciones que en modo alguno pudieron prever.

³⁶ Véase la tesis de jurisprudencia 1ª./J. 10/2006, por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 84, de rubro: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR".

³⁷ *Ibidem*.

En suma, la aplicación exacta de la ley penal también reclama que las disposiciones normativas sean claras y precisas, pues, de no ser así, se podría generar tal incertidumbre que conllevaría a no poder afirmar (o negar) la existencia de un delito o pena en la ley³⁸; en consecuencia, a no poder determinar si se respeta o se infringe su exacta aplicación.³⁹

Acorde con lo desarrollado en líneas previas, es claro que, para la plena efectividad del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, las autoridades legislativas están obligadas a establecer leyes que brinden certeza a los gobernados, pues de otro modo no existirían las bases normativas para limitar el actuar de las autoridades y defender los derechos humanos reconocidos por el orden constitucional.

C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

Una vez expuesto el alcance del derecho a la seguridad jurídica y los principios de legalidad, así como de exacta aplicación de la ley penal, en el presente apartado se desarrollarán las razones por las que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los artículos 232 y 238 de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero, son contrarios a dichas máximas constitucionales.

Para una mejor exposición del problema constitucional sometido a conocimiento de ese Alto Tribunal, primero, se explicará la transgresión de las normas combatidas al derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, dada la incongruencia normativa en que incurrir; luego, se abordará la concreta violación que actualiza uno de los preceptos al principio de exacta aplicación de la ley penal.

³⁸ Amparo directo en revisión 3266/2012, resuelto en sesión de 6 febrero de 2013, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

³⁹ Asimismo, se ha identificado que la vulneración a la exacta aplicación de la Ley Penal (en su vertiente de taxatividad) podría vulnerar otros derechos fundamentales en los gobernados. No sólo se vulneraría la seguridad jurídica de las personas (al no ser previsible la conducta: incertidumbre), sino que se podría afectar el derecho de defensa de los procesados (ya que sería complicado conocer qué conducta es la que se atribuye), y se podría posibilitar arbitrariedades gubernamentales por parte de los aplicadores de las disposiciones (legalidad o igualdad jurídica).

i) Transgresión al derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad por incongruencia normativa

En este apartado se analizarán los artículos 232 y 238 de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero, a la luz del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

A manera de preámbulo, conviene recordar que la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero tiene como objeto – esencialmente – establecer un marco jurídico en materia de protección civil y prevención de riesgos en ese territorio de la República Mexicana, para prevenir o evitar (a través de planes, estudios, programas, etc.) posibles daños a la población o infraestructura de esa entidad federativa ocasionados por diversos fenómenos perturbadores (antropogénico⁴⁰, geológico⁴¹, hidrometeorológico⁴², químico-



⁴⁰ Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero. Artículo 2. (...)

XXX. Fenómeno Antropogénico: Agente perturbador producido por la actividad humana; (...)"

⁴¹ Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero. Artículo 2. (...)

XXXI. Fenómeno Geológico: Agente perturbador que tiene como causa directa las acciones y movimientos de la corteza terrestre. A esta categoría pertenecen los sismos, las erupciones volcánicas, los tsunamis, la inestabilidad de laderas, los flujos, los caídos o derrumbes, los hundimientos, la subsidencia y los agrietamientos;

(...)"

⁴² Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero.

"Artículo 2. (...)

XXXII. Fenómeno Hidrometeorológico: Agente perturbador que se genera por la acción de los agentes atmosféricos, tales como: ciclones tropicales, lluvias extremas, inundaciones pluviales, fluviales, costeras y lacustres; tormentas de nieve, granizo, polvo y electricidad; heladas; sequías; ondas cálidas y gélidas; y tornados

(...)"

tecnológico⁴³, sanitario-ecológico⁴⁴, socio-organizativo⁴⁵), así como prever las prescripciones normativas que permita atender las necesidades y daños derivados de esos acontecimientos. Por tanto, erige un sistema normativo encaminado a cumplir con ese objetivo, así como aquellas normas enfocadas a vigilar el respeto a ese ordenamiento jurídico y, en su caso, las posibles sanciones por contravenirlo.

Ahora bien, las disposiciones que se someten a escrutinio constitucional ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación describen diversas conductas que serán sancionadas por considerar que actualizan conductas reprochables. Su texto literal es el siguiente:

“Artículo 232. Se consideran como delito grave la construcción, edificación, realización de obras de infraestructura y los asentamientos humanos que se realicen en una zona considerada de alto riesgo de acuerdo a los atlas y a los planes de desarrollo municipales y que no cuenten con la autorización de la autoridad correspondiente, además se le aplicará una sanción de multa de 1000 hasta 5000 el valor de la Unidad de Medida y Actualización.

El servidor Público que, expedida el permiso de construcción en zona considerada de alto riesgo, se hará acreedor a las sanciones penales que correspondan al delito de ejercicio ilícito del servicio público previsto en el Código Penal, independientemente de las administrativas que correspondan.”

“Artículo 238. La persona servidora pública estatal o municipal que, teniendo la obligación de custodiar, vigilar y evitar el asentamiento humano en zonas dictaminadas como de alto riesgo, promueva, autorice, permita o tolere la existencia de estos, será sancionada en términos de la Ley

⁴³ “Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero. Artículo 2 (...)

XXXIII. Fenómeno Químico-Tecnológico: Agente perturbador que se genera por la acción violenta de diferentes sustancias derivadas de su interacción molecular o nuclear. Comprende fenómenos destructivos tales como incendios de todo tipo, explosiones, fugas tóxicas, radiaciones y derrames; (...).”

⁴⁴ “Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero. Artículo 2. (...)

XXXIV. Fenómeno Sanitario-Ecológico: A la acción patógena de agentes biológicos que afectan a la población, a los animales y a las cosechas, causando su muerte o la alteración de su salud, quedando comprendidas: las epidemias o plagas, la contaminación del aire, agua, suelo y alimentos; (...).”

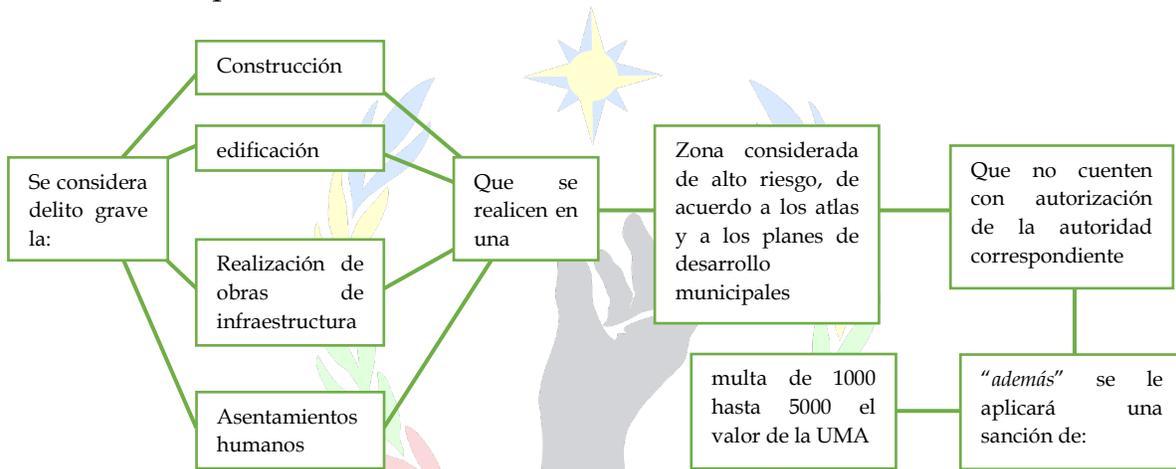
⁴⁵ “Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero. Artículo 2. (...)

XXXV. Fenómeno Socio-Organizativo: Agente perturbador que se genera con motivo de errores humanos o por acciones premeditadas, que se dan en el marco de grandes concentraciones o movimientos masivos de población, tales como: demostraciones de inconformidad social, concentración masiva de población, terrorismo, sabotaje, vandalismo, accidentes aéreos, marítimos o terrestres, e interrupción o afectación de los servicios básicos o de infraestructura estratégica. (...).”

de Responsabilidades Administrativas del Estado, como grave, independientemente de que su conducta será tipificada como delito de Ejercicio Ilícito del Servicio Público previsto en el Código Penal del Estado.”

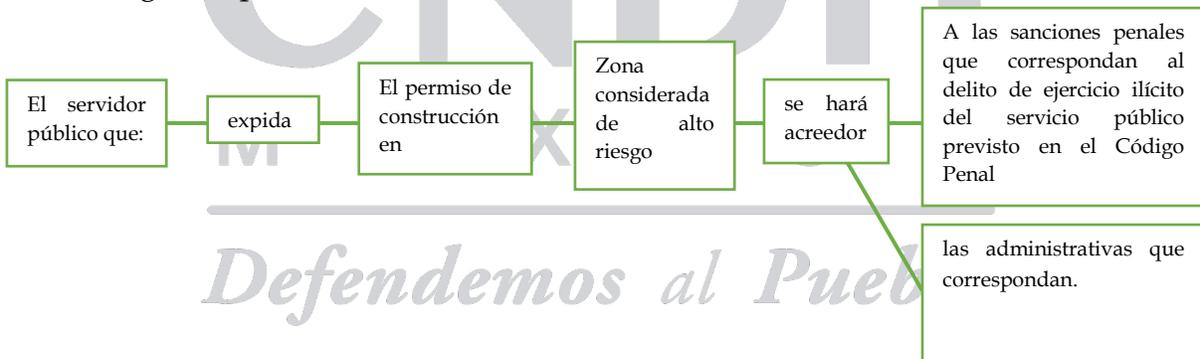
Respecto del artículo 232, tenemos que se encuentra conformado por los siguientes dos supuestos:

➤ Primer párrafo:



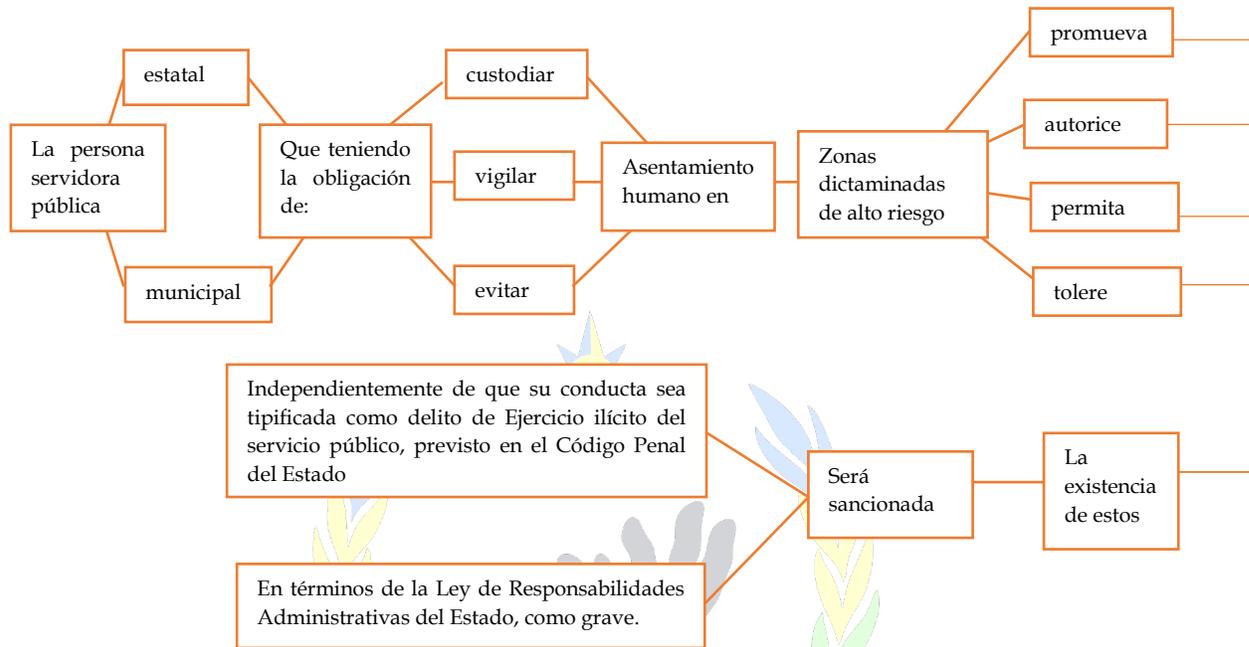
Mediante esta norma se castiga llevar a cabo construcciones (de cualquier naturaleza) o asentamientos humanos sin autorización en zonas consideradas de alto riesgo.

➤ Segundo párrafo:



Es en este segundo supuesto donde se castiga a la persona servidora pública que expida el permiso para la construcción en zonas consideradas de alto riesgo.

En cuanto al artículo 238, se desprende la prohibición siguiente:



Finalmente, a través de este artículo, se prevé con mayor amplitud y generalidad que se castigará a la persona servidora pública que, por cuestiones de su cargo, tenga la obligación de: **a) custodiar, b) vigilar o c) evitar** el asentamiento humano en zonas dictaminadas de alto riesgo, cuando los **a) autorice, b) permita o c) tolere**.

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las normas impugnadas de la Ley no guardan conformidad con el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, en razón de que:

- **No se tiene certeza de la naturaleza jurídica de la conducta ilícita**, es decir, si se trata de un hecho considerado como delito o solo como una falta administrativa.
- Al establecer la sanción, se utilizó como conector de la conducta y su consecuencia la palabra “*además*”, **sin que se advierta ninguna otra sanción que podría imponerse ante la configuración de la conducta**.
- Se considera que existe una contradicción entre los dos párrafos que integran el artículo 232, pues de su redacción se podría advertir que para que no sea castigada la conducta, **se deberá contar con una autorización emitida por la**

autoridad competente. No obstante, en su segundo párrafo, prevé que se sancionará “al servidor Público que, expedida el permiso de construcción en zona considerada de alto riesgo”, al cual se le impondrán las penas que correspondan al delito de ejercicio ilícito del servicio público previsto en el Código Penal local, independientemente de las sanciones administrativas que correspondan.

Lo anterior evidencia la incongruencia jurídica entre ambos párrafos, pues en el primero exige una autorización para no ser acreedor a una sanción y en el segundo se sanciona a la persona servidora pública que la emita.

- Finalmente, del análisis integral de la ley, no es posible determinar con exactitud el grado de prohibición de las conductas relativas a evitar el asentamiento en zonas dictaminadas como de alto riesgo, que se podrían reprochar a los gobernados, así como a las autoridades encargadas de vigilar su cumplimiento.

De forma preliminar, hay que manifestar que, de manera general, los artículos 232 y 238 en combate buscan sancionar **a los particulares** por llevar a cabo construcciones, edificaciones o asentamientos humanos sin la autorización o permiso correspondiente en zonas dictaminadas como de alto riesgo, así **a las personas servidoras públicas** que expidan dichos permisos, toleren o permitan llevar a cabo esas acciones en las zonas mencionadas.

En tal sentido, para el adecuado estudio de los artículos en combate se estima pertinente contestar las siguientes preguntas *¿Qué son y cómo se clasifican las zonas consideradas de alto riesgo?, ¿Qué es y cómo se integra el Atlas de riesgos? ¿Se puede construir o crear nuevos asentamientos humanos en zonas de alto riesgo?*

Al respecto, conforme a la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero, las zonas de riesgo son aquellos *espacios territoriales determinados en los que existe la probabilidad de que se produzca un daño, originado por un fenómeno perturbador*⁴⁶.

Derivado de lo anterior, el ordenamiento jurídico en estudio otorga la atribución a la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de esa entidad

⁴⁶ Artículo 2, fracción LXXX, de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero.

federativa de elaborar, integrar y actualizar el Atlas de Riesgos⁴⁷, el cual consiste en un sistema de Información sobre los agentes perturbadores y daños esperados, resultado de un análisis espacial y temporal sobre la interacción entre los peligros, la vulnerabilidad, el grado de exposición de los agentes afectables, incluyendo aquellos que exacerban el cambio climático⁴⁸.

Así, el *Atlas* estará conformado por bases de datos, sistemas de información geográfica y herramientas para el análisis y la simulación de escenarios, así como la estimación de pérdidas de desastres, mismo que deberá mantenerse como un instrumento de actualización permanente y constituirá el marco de referencia para la elaboración de políticas y programas en todas las etapas de la gestión integral del riesgo⁴⁹. Además, deberá contemplar información respecto al origen, causas, mecanismos de formación, localización, alcances de riesgos, siniestros, desastres y emergencias, a fin de poder evaluar el peligro que representan a la población en sus bienes y entorno, los fenómenos perturbadores.⁵⁰ Este instrumento deberán ser actualizados periódicamente⁵¹.

Con la información contenida en el Atlas de Riesgos Estatal, la Secretaría y las Unidades Municipales podrán, entre otras cosas, proponer a la autoridad competente la actualización de políticas y normas para el uso de suelo en aquellas zonas propensas a riesgos, siniestros, emergencias o desastres, y generar mapas detallados para ilustrar la distribución espacial de los riesgos, vulnerabilidad y exposición.⁵²

En relación con los asentamientos humanos en zonas consideradas de alto riesgo, la Ley en estudio precisa que la Unidad Municipal coadyuvará con las instancias correspondientes para evitarlos⁵³; así como la realización de estudios técnicos para

⁴⁷ Artículo 10, fracción XXII, de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero.

⁴⁸ Artículo 2, fracción IX, de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero.

⁴⁹ Artículo 66 de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero.

⁵⁰ Artículo 73 de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero.

⁵¹ Artículo 75 de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero.

⁵² Artículo 76 de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero

⁵³ Artículo 32 de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero

delimitar las zonas de alto riesgo, a fin de aplicar las acciones que correspondan, en caso necesario se solicitará el apoyo a la Secretaría⁵⁴.

Por otro lado, las Comisarías y Delegaciones Municipales, y los Comisariados de Bienes Ejidales o Comunales, tienen la obligación de identificar las zonas de alto riesgo y peligro inminente en su comunidad e informar a las autoridades de gestión integral de riesgos y protección civil⁵⁵.

Finalmente, para la autorización de nuevos asentamientos humanos, se prevé que la autoridad municipal o estatal deberá solicitar el dictamen de riesgos o la opinión técnica favorable al promovente, basándose en los Atlas de Riesgos y respetando el Plan de Desarrollo Urbano.⁵⁶

Con todo lo hasta aquí expuesto queda claro, primero, que las zonas de alto riesgo son espacios geográficos en los que, por su ubicación y características, existe la posibilidad de que se produzca un daño, originado por un fenómeno perturbador; segundo, a efecto de localizar esas zonas, se contará con un sistema de información en el que se precisen las condiciones de los espacios geográficos que forman parte del territorio guerrerense y establecer si existe probabilidad de daños o bien, se considera como una zona segura y, tercero, que en el Estado de Guerrero se busca evitar construcciones, edificaciones o asentamientos humanos en zonas consideradas de alto riesgo por el Atlas previamente elaborado por las autoridades respectivas.

Resumido de forma breve el régimen normativo en el que se encuentran comprendidas las normas combatidas, a continuación se desarrollan los argumentos por los cuales esta Comisión accionante estima aquellas que no son compatibles con el bloque de constitucionalidad.

Para el presente estudio se insiste en que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad obligan al legislador a expedir normas generales claras para que sus destinatarios conozcan su contenido y alcances, mientras que a las autoridades encargadas de su aplicación les constriñe a no actuar arbitrariamente.

⁵⁴ Artículo 71 de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero

⁵⁵ Artículo 33 de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero

⁵⁶ Artículo 100 de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero

Sobre este punto de anclaje, llama la atención de esta Institución Nacional que artículo 232 en combate **no otorga certeza sobre la naturaleza jurídica de la conducta ilícita** establecida, es decir, si se trata de un hecho considerado como delito o bien, una falta administrativa.

Esa falta de certeza se produce en virtud de que, conforme al sistema normativo al que pertenece, pareciera que en realidad se trata solo de una falta administrativa, pues se ubica en el Título Noveno intitulado “Visitas de Inspección y Verificación, Medidas de Seguridad, Procedimiento Administrativo, Sanciones, Notificaciones y Recursos”, particularmente en su Capítulo IV “Sanciones”, cuyas reglas son las siguientes:

- Las autoridades competentes para imponer las sanciones administrativas o pecuniarias por violación a las disposiciones de la Ley, su Reglamento y demás disposiciones en materia de protección civil a que se refiere ese capítulo son la Secretaría y las Unidades Municipales; sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que correspondan⁵⁷.
- Las personas físicas y morales podrán ser sujetas a sanciones.
- Para la imposición de las sanciones se deberá de sustanciar el procedimiento administrativo.
- Se podrán imponer las siguientes sanciones:
 - Multa
 - Clausura del inmueble, establecimiento o fuente de riesgo
 - Temporal
 - Definitiva
 - Parcial
 - Total
 - Revocación del visto bueno de los programas internos y programas especiales
 - Realización de programas, obras o actividades para mitigar el riesgo

⁵⁷ Artículo 228 de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero

- Las demás necesarias para preservar la integridad de las personas⁵⁸
- Para la imposición de la sanción se atenderá a la gravedad de la omisión o incumplimiento, los daños que ésta cause o pueda causar.⁵⁹

Como se observa, el sistema normativo está encaminado a sancionar faltas administrativas y no propiamente conductas delictivas, pues tan es así que en varias de las normas que lo integran refiere que la sanción impuesta será independiente a aquellas que pudieran imponerse por responsabilidades civil o penal⁶⁰.

No obstante, el artículo 232 inicia la descripción de la conducta que se sancionará con la frase “*Se consideran como delito grave (...)*”, lo cual genera incertidumbre jurídica pues, en primer lugar, no existe una clasificación entre delitos graves y no graves en el sistema jurídico mexicano, sino que en todo caso, su posible clasificación dependerá –entre otros motivos– del grado de participación del sujeto activo, así como de la afectación o daño ocasionado al bien jurídico tutelado, independientemente del delito del que se trate; en segundo, si bien es cierto que pudiera tratarse de un delito especial, lo cierto es que **la Ley en estudio no contiene ningún capítulo o sección en el que precise que ciertas conductas serán consideradas delitos, describiendo cada uno de los elementos del tipo penal con precisión; sino, por el contrario, el ordenamiento les da una regulación de sanciones administrativas, de hecho, las autoridades encargadas de imponer las sanciones, a través del procedimiento aplicable en esa materia, son autoridades administrativas.**

Como se desprende de lo descrito en el párrafo anterior, la manera en que el Congreso guerrerense inició la redacción del artículo 232 impugnado (al disponer que se “*Consideran como delito grave...*”) **genera un espectro de incertidumbre jurídica en perjuicio de las y los gobernados, pues no tendrán certeza de si su actuación será perseguida, investigada y sancionada como un “delito grave” o bien, como una falta administrativa.**

⁵⁸ Artículo 229 de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero

⁵⁹ Artículo 233 de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero

⁶⁰ Este Organismo Nacional no desconoce que las faltas administrativas también pueden generar otro tipo de responsabilidad, no obstante, dicha situación debe quedar clarificada en todo momento a efecto de que las y los gobernados o servidores públicos a quienes se pretende sancionar, conozcan con certeza el procedimiento al que será sujeto y con ello, definir los medios de defensa que estime pertinentes.

A mayor abundamiento, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el legislador local tampoco fue cuidadoso al redactar la norma en estudio respecto de la sanción que se impondrá, pues utilizó como conector de la conducta y su consecuencia la palabra “*además*”, **sin que se advierta ninguna otra sanción que podría imponerse ante la configuración de la conducta**, tal como se observa de su texto literal:

*Artículo 232. Se consideran como delito grave la construcción, edificación, realización de obras de infraestructura y los asentamientos humanos que se realicen en una zona considerada de alto riesgo de acuerdo a los atlas y a los planes de desarrollo municipales y que no cuenten con la autorización de la autoridad correspondiente, **además** se le aplicará una sanción de multa de 1000 hasta 5000 el valor de la Unidad de Medida y Actualización.*

Lo anterior cobra relevancia al tratarse de una conducta que será sancionada por las autoridades que correspondan (ya sea por la vía penal o administrativa, pues no se tiene certeza plena), de forma que en caso de que se declare la responsabilidad de la persona se le afectará su patrimonio o su libertad. En virtud de que estamos en presencia de normas emanadas de la potestad punitiva del Estado, es constitucionalmente exigible que sean claras y precisas por mandato del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad (ya sea en materia penal o administrativa sancionadora).

En esa tesitura, se estima que al haberse utilizado la palabra “*además*”, cuyo significado es “introducir información que se añade a la ya presentada⁶¹”, se genera un estado de incertidumbre, pues la norma únicamente refiere a una sola sanción de forma expresa o literal que consiste en *multa de 1000 hasta 5000 el valor de la UMA* a quien resulte responsable, por lo que taxativamente no se le puede dar ningún significado ni alcance a la expresión “*además*”, lo cual podría llegar a permitir que la autoridad que impondrá la sanción actúe arbitrariamente y adicione alguna otra sanción que no se encuentre expresamente prevista para esa conducta; máxime si – se reitera–, no se tiene certeza sobre la naturaleza penal o administrativa de la disposición.

Sumado a los vicios de inconstitucionalidad ya denunciados, este Organismo promovente considera que la descripción normativa realizada por el Congreso local en el artículo 232 impugnado es de tal grado de inexactitud, que termina generando

⁶¹ Definición de la palabra “*además*”, Real academia Española, consultable en: <https://dle.rae.es/adem%C3%A1s>

una fuerte contradicción entre lo previsto en sus párrafos primero y segundo, situación que trasciende al contenido del diverso 238 del mismo ordenamiento.

A fin de evitar repeticiones respecto del contenido de dichos numerales ya explicados por esta Comisión Nacional⁶², baste resumir a continuación lo que regulan:

- Artículo 232:
 - **En su primer párrafo** castiga llevar a cabo construcciones, edificaciones o asentamientos humanos **sin autorización de la autoridad correspondiente** en zonas consideradas de alto riesgo.

En principio, pareciera que **está permitido** llevar a cabo esas acciones en las zonas referidas siempre y cuando se cuente con una autorización emitida por la autoridad respectiva, pues en caso contrario, se le aplicará una multa de 1000 hasta 5000 el valor UMA.

- **Mientras que, en su segundo párrafo**, sanciona a la persona servidora pública que expida el permiso para la construcción en zonas consideradas de alto riesgo, en cuyo caso, esa conducta será sancionada en términos del delito de ejercicio ilícito del servicio público previsto en el Código Penal, independientemente de las administrativas que correspondan.

Entonces, conforme a ésta última disposición, podría advertirse que **existe una prohibición para que las autoridades competentes expidan algún tipo de autorización para construir en zonas de alto riesgo**, pues en caso de hacerlo, pueden ser sancionadas penalmente.

Para esta Comisión Nacional, dichas normas son contradictorias entre sí, pues mientras que en el primer párrafo se exige una autorización expedida por la autoridad competente para evitar una sanción por la construcción, edificación realización de obras de infraestructura o establecimiento de asentamientos humanos, en zonas consideradas como de alto riesgo; en el segundo castiga a la persona servidora pública (autoridad competente) que expida esa autorización.

⁶² Páginas 35 y 36 del presente escrito de demanda.

Lo anterior no desconoce el hecho de que en el primer párrafo se mencionan cuatro acciones particulares: construcción, edificación, realización de obras de infraestructura y asentamientos humanos, pero lo cierto es que en el segundo párrafo la palabra utilizada por el legislador “construcción⁶³” engloba a las anteriores, de forma que para sancionar a la persona servidora pública que emitió el permiso para la construcción será irrelevante considerar si esa acción se trata de una edificación, obra de infraestructura o asentamiento humano, pues en todas ellas se puede utilizar indistintamente (como sinónimo) la palabra construcción.

Conforme a esas consideraciones, se llega a la convicción de que nos encontramos frente a una *antinomia jurídica*, pues existe una contradicción dentro de una misma norma general – entre el primer y el segundo párrafo del artículo 232 impugnado – que, además, forma parte de un mismo sistema jurídico, generando incertidumbre jurídica ya que no se tiene claridad si lo correcto es que la autoridad competente emita el permiso solicitado para evitar una sanción por la construcción en zonas de alto riesgo o si esa actuación es la que realmente está totalmente prohibida, al punto de que no admita la sola posibilidad de emitir permiso alguno.

Ahora, si recordamos que de acuerdo con la propia Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil guerrerense se busca prevenir construcciones, edificaciones o asentamientos humanos en zonas consideradas de alto riesgo, en

⁶³ De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, el significado de la palabra “construcción” implica lo siguiente:

construcción

Del lat. *constructio*, -ōnis.

1. f. Acción y efecto de construir.

Sin.: • edificación, fabricación, levantamiento, erección, cimentación, urbanización.

Ant.: • destrucción.

2. f. Arte de construir.

3. f. Obra construida o edificada.

Sin.: • edificación, edificio, obra, inmueble, casa, fábrica.

4. f. Gram. Secuencia de palabras vinculadas entre sí que constituyen una unidad gramatical. *Construcción adversativa, construcción apositiva.*

5. f. pl. Juguete infantil que consta de piezas de madera u otro material, de distintas formas, con las cuales se imitan edificios, puentes, etc.

Sinónimos o afines de **construcción**

- [acción de construir] **edificación, fabricación, levantamiento, erección, cimentación, urbanización.**
- [cosa construida] **edificación, edificio, obra, inmueble, casa, fábrica.**

Antónimos u opuestos de **construcción**

- **destrucción.**

congruencia, lo jurídicamente viable sería prohibir que las autoridades competentes emitan autorizaciones para permitir tales asentamientos por el evidente riesgo que significan para las personas y sus propiedades; sin embargo, lo anterior no guardaría conformidad con la exigencia prevista en el primer párrafo del artículo 232 en estudio, según la cual, para no ser sancionado, se necesita que la autoridad permita esas construcciones o instalaciones en esas zonas.

Por todo lo anterior, es innegable la contradicción normativa existente en el propio artículo 232 de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil guerrerense, lo que genera una falta de seguridad jurídica en perjuicio tanto de los gobernados (que no tendrán certeza de si pueden o no construir en zonas de alto riesgo) como de las personas servidoras públicas (que tienen en su encargo la expedición de permisos de construcción, pues tampoco pueden conocer si es correcto o es ilegal emitir el permiso previamente exigido).

A consideración de este Organismo protector de derechos humanos la demostrada incongruencia normativa generada en el artículo 232 de la Ley en estudio, también impacta en el contenido del artículo 238 del mismo ordenamiento, que también produce incertidumbre jurídica, como a continuación se explica.

El artículo 238 de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero prevé que la persona servidora pública (estatal o municipal) que teniendo la obligación de custodiar, vigilar y evitar el asentamiento humano en zonas dictaminadas como de alto riesgo, promueva, autorice, permita o tolere su existencia, será sancionada en términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas y Código Penal (por la comisión del delito de ejercicio ilícito del servicio público), ambos de esa entidad federativa.

De lo anterior advertimos que se trata de una norma aún más amplia y general, pues engloba un mayor número de personas que podrían tener la calidad de sujeto activo o responsable, pues serán todas aquellos servidores públicos que tengan la obligación de custodiar, vigilar y evitar los asentamientos humanos en zonas de alto riesgo; sin embargo, la conducta susceptible de sanción será (de nueva cuenta) la promoción, autorización, permisión o tolerancia de su existencia, esto es, que de alguna forma su participación consista en otorgar alguna especie de permiso, autorización o condescendencia hacia esa práctica.

En ese sentido, se confirma la incongruencia normativa denunciada, pues otra vez se prevé una sanción a la persona servidora pública por promover, **autorizar**, permitir o tolerar asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, lo que contrasta con lo establecido en el artículo 232, primer párrafo, según el cual, para evitar que las y los gobernados sean sancionados por construir, edificar, realización de obras de infraestructura o de un asentamiento humano en esas zonas, es necesario contar con una autorización.

De ahí se afirma que los artículos 232 (primer y segundo párrafo) y 238 de la Ley en estudio son incongruentes entre sí, pues el primer párrafo del artículo 232 no solo es incompatible con el segundo párrafo del mismo numeral, sino que también con lo previsto en el diverso 238, toda vez que mientras en el primer párrafo aludido se sanciona por construir –en términos amplios– en zonas consideradas de alto riesgo por el Atlas de Riesgos de la entidad, **sin autorización de la autoridad competente**, tanto en su segundo párrafo como en el artículo 238 mencionado, se castiga a las **personas servidoras públicas (autoridad competente) que expidan el permiso, toleren, autoricen, promuevan** ese tipo de asentamientos.

Tales inconsistencias ocasionan un estado de incertidumbre jurídica en perjuicio de las y los gobernados, así como de las personas servidoras públicas que, por las funciones asignadas a su cargo, pudieran estar relacionadas con la expedición de autorizaciones para construcciones o asentamientos humanos en el Estado de Guerrero, todo lo cual contraviene el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, garantizados por nuestra Norma fundamental en los artículos 14 y 16, respectivamente.

Por tanto, conforme al parámetro de regularidad, no es constitucionalmente posible contar con normas generales que contengan descripciones de conductas que serán sancionadas (administrativa o penalmente) abiertas, ambiguas, inciertas o contradictorias entre sí, pues éstas solo generan incertidumbre jurídica y permiten una aplicación arbitraria.

En conclusión, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que los artículos 232 y 238 de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero deben ser declarados inconstitucionales y, consecuentemente, expulsados del sistema jurídico local a efecto de garantizar un sistema jurídico congruente en materia de protección civil y prevención de riesgos que brinde certeza a todas las personas guerrerenses.

ii) Transgresión al principio de exacta aplicación de la ley penal

Aunado a los vicios ya demostrados en el apartado inmediato anterior, este Organismo protector de derechos humanos estima que el legislador guerrerense tampoco fue cuidadoso al establecer la forma en la que serán castigadas penalmente las personas servidoras públicas que, en ejercicio de sus funciones, se encuentren relacionadas con la expedición de permisos o toleren construcciones, edificaciones o establecimiento de asentamientos humanos en zonas consideradas de alto riesgo.

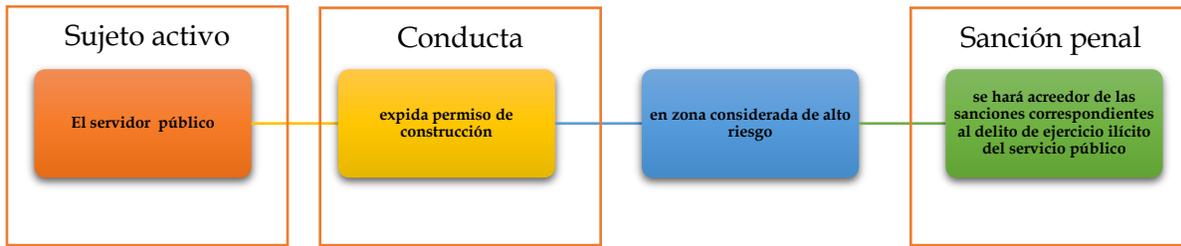
Para mayor claridad, se estima pertinente volver a transcribir las disposiciones en estudio:

Artículo 232	Artículo 238
<p>Artículo 232. Se consideran como delito grave la construcción, edificación, realización de obras de infraestructura y los asentamientos humanos que se realicen en una zona considerada de alto riesgo de acuerdo a los atlas y a los planes de desarrollo municipales y que no cuenten con la autorización de la autoridad correspondiente, además se le aplicará una sanción de multa de 1000 hasta 5000 el valor de la Unidad de Medida y Actualización.</p> <p>El servidor Público que, expedida el permiso de construcción en zona considerada de alto riesgo, <u>se hará acreedor a las sanciones penales que correspondan al delito de ejercicio ilícito del servicio público previsto en el Código Penal</u>, independientemente de las administrativas que correspondan.</p>	<p>Artículo 238. La persona servidora pública estatal o municipal que, teniendo la obligación de custodiar, vigilar y evitar el asentamiento humano en zonas dictaminadas como de alto riesgo, promueva, autorice, permita o tolere la existencia de estos, será sancionada en términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado, como grave, <u>independientemente de que su conducta será tipificada como delito de Ejercicio Ilícito del Servicio Público previsto en el Código Penal del Estado.</u></p>

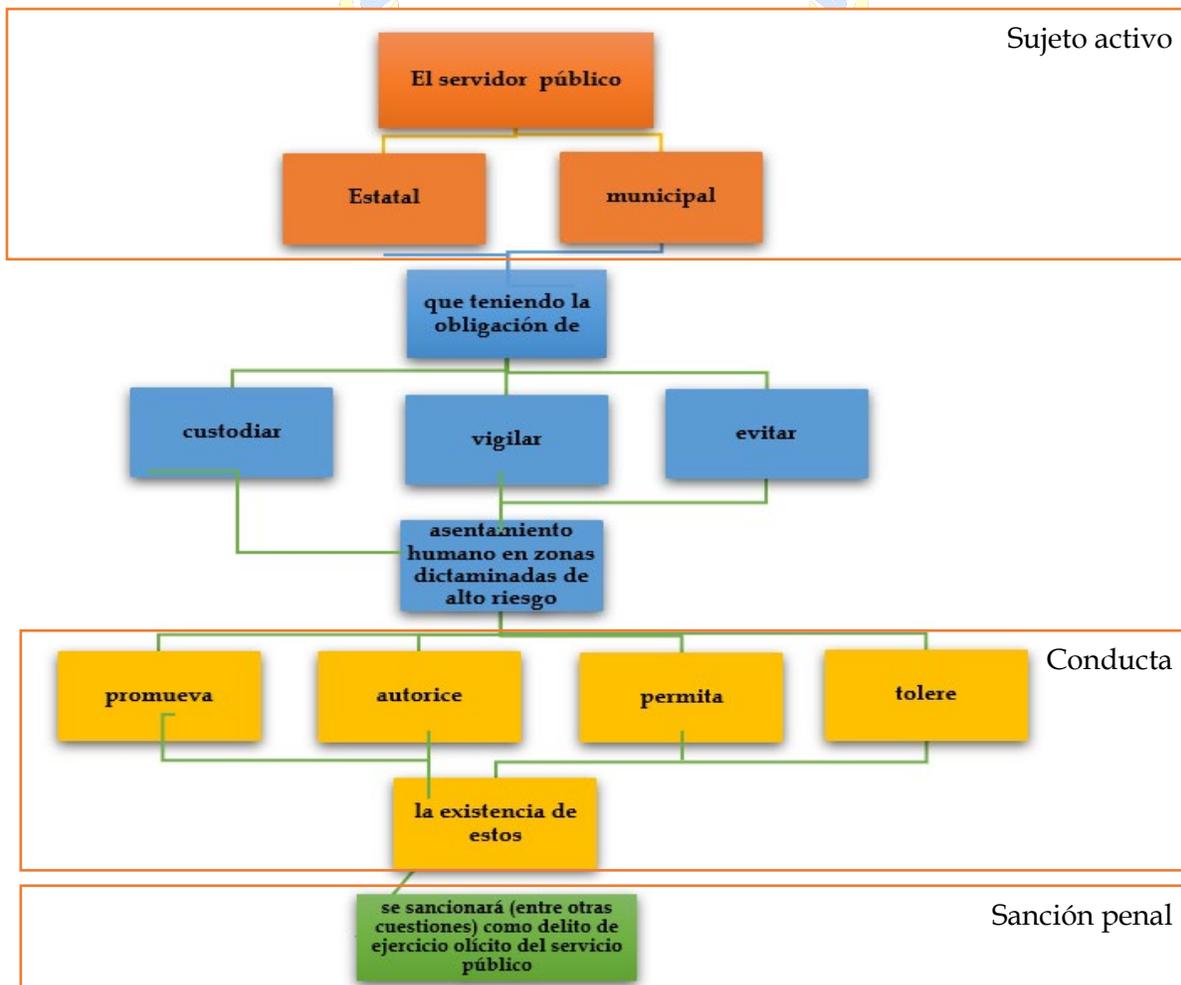
Como se observa, los artículos en examen describen diversas conductas que serán sancionadas ya sea por la vía administrativa o bien, por la vía penal, siendo esta última la que interesa en el presente análisis, dada la forma en la que el legislador guerrerense pretendió castigar esas conductas penalmente.

Al respecto, las conductas que se pretenden castigar penalmente son las siguientes:

- Artículo 232, segundo párrafo:



- Artículo 238:



Como se advierte (y ya quedó explicado en el apartado anterior) las normas pretenden establecer que las conductas indicadas, llevadas a cabo por personas

servidoras públicas en materia de protección civil, específicamente, por la expedición de permisos o por tolerar construcciones, edificaciones o asentamientos humanos en lugares dictaminados como de alto riesgo, son susceptibles de ser sancionadas por el delito de "Ejercicio ilícito del servicio público", previsto en el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero.

De tal manera que para conocer el alcance y las probables consecuencias penales en que se harán acreedoras las personas servidoras públicas que lleven a cabo alguna de las conductas referidas en los artículos 232, segundo párrafo, y 238 de la Ley en estudio, es pertinente conocer la descripción típica que da lugar a la comisión del delito de "Ejercicio ilícito del servicio público" en el Estado de Guerrero, para lo cual es pertinente transcribir la disposición en el que se encuentra:

"Capítulo II⁶⁴

Ejercicio ilícito y abandono del servicio público

Artículo 269. Ejercicio ilícito del servicio público

Comete este delito quien teniendo la calidad de servidor público:

- I. Ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o quien lo designe sin satisfacer todos los requisitos legales;*
- II. Continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido;*
- III. Por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, altere, utilice o inutilice información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión;*
- IV. Teniendo obligación por razones de su empleo, cargo o comisión, de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber, propicie daño a las personas o lugares, instalaciones u objetos, o pérdidas o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado;*
- V. Teniendo un empleo, cargo o comisión en los Centros de Reclusión del Estado, permita, facilite o fomente en éstos, la introducción, uso, consumo, posesión o comercio de bebidas alcohólicas o sustancias psicotrópicas, así como teléfonos celulares, radiolocalizadores o cualquier otro instrumento de comunicación radial o satelital para uso de los internos.*
- VI. Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna secretaría, dependencia o entidad de la administración pública estatal o municipal, organismos públicos descentralizados, empresa de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, de empresas productivas del Estado, de órganos*

⁶⁴ Del Título Décimo Sexto "Delitos por hechos de corrupción", del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero.

autónomos o con autonomía técnica o análogos municipales, del Congreso del Estado o del Poder Judicial, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades.

Si el servidor público realiza por sí la introducción de bebidas alcohólicas o sustancias psicotrópicas, así como teléfonos celulares, radiolocalizadores o cualquier otro instrumento de comunicación radial o satelital para uso de los internos, se incrementarán hasta en una mitad las sanciones previstas para este delito.

A quien cometa alguno de los delitos contemplados en las fracciones I y II de este artículo, se le impondrán de uno a tres años de prisión y multa de cincuenta a ciento cincuenta veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

A quien cometa alguno de los delitos contemplados en las fracciones III, IV, V y VI de este artículo, se le impondrán de tres a ocho años de prisión y multa de ciento cincuenta a cuatrocientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización; o (sic)."

De la disposición penal trasunta se advierte que el delito de ejercicio ilícito del servicio público puede ser configurado por personas servidoras públicas si el hecho encuadra en alguno de los supuestos descritos en la norma, a saber:

- Sanciones: de 1 a 3 años de prisión y multa de 50 a 150 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.
 - Ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o quien lo designe sin satisfacer todos los requisitos legales,
 - Continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido
- Sanciones: de 3 a 8 años de prisión y multa de 150 a 400 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización; o (sic)
 - Por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, altere, utilice o inutilice información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión

- Teniendo obligación por razones de su empleo, cargo o comisión, de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber, propicie daño a las personas o lugares, instalaciones u objetos, o pérdidas o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado;
- Teniendo un empleo, cargo o comisión en los Centros de Reclusión del Estado, permita, facilite o fomente en éstos, la introducción, uso, consumo, posesión o comercio de bebidas alcohólicas o sustancias psicotrópicas, así como teléfonos celulares, radiolocalizadores o cualquier otro instrumento de comunicación radial o satelital para uso de los internos.
- Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna secretaría, dependencia o entidad de la administración pública estatal o municipal, organismos públicos descentralizados, empresa de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, de empresas productivas del Estado, de órganos autónomos o con autonomía técnica o análogos municipales, del Congreso del Estado o del Poder Judicial, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades.
- Agravante:
 - Si el servidor público realiza por sí la introducción de bebidas alcohólicas o sustancias psicotrópicas, así como teléfonos celulares, radiolocalizadores o cualquier otro instrumento de comunicación radial o satelital para uso de los internos, se incrementarán hasta en una mitad las sanciones previstas para este delito.

Es evidente que del simple contraste de las normas impugnadas y el artículo 269 del Código Penal (al que expresamente remite por tipificar el delito de ejercicio ilícito del servicio público), se colige que **ninguna de las descripciones impugnadas encuadra exacta y taxativamente con la codificación penal local**, lo que deviene lesivo del principio de exacta aplicación de la ley penal.

Efectivamente, el tipo penal a que se refiere el artículo 269 de la codificación punitiva guerrerense **no regula ninguna hipótesis puntual y estrictamente aplicable a las conductas referidas en los artículos 232, segundo párrafo, y 238 de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero**. En otras palabras, toda vez que la remisión hecha por el legislador guerrerense en las normas en combate tiene que ser interpretada a la luz de las conductas previstas en el tipo penal al que refiere, a saber, el de ejercicio ilícito del servicio público, ello la torna inexacta, en tanto que no existe una descripción típica exactamente aplicable a las conductas aludidas en las disposiciones impugnadas, lo que causa incertidumbre jurídica a las personas destinatarias de la norma.

Conviene recordar que tal como se explicó anteriormente, el artículo 14, tercer párrafo, de la Constitución Federal dispone que *“En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.”*

Atento al mandato anterior, se establecen como garantías específicas que **no podrá considerarse delictuoso un hecho sino por expresa declaración de la ley** y que, para todo delito, **la ley debe señalar con precisión la pena correspondiente**, ya que dicho artículo constitucional prohíbe aplicar una sanción si no existe disposición legal que expresamente la imponga por la comisión de un hecho determinado que esté considerado como delito.

Esto es, el artículo 14, párrafo tercero, constitucional, consigna como garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal, la prohibición de imponer penas que no estén establecidas por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate, prohibición que recoge el diverso principio de derecho penal que se enuncia como *nulla poena sine lege*.

Además, como ya se precisó, el alcance de la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal, tutelada por el artículo 14 constitucional, no se limita a constreñir a la autoridad jurisdiccional a que se abstenga de imponer, por simple analogía o por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al hecho delictivo de que se trata, sino que obliga al legislador a emitir normas claras en las que se precise la consecuencia jurídica de la comisión de un ilícito a fin de evitar un estado de incertidumbre jurídica al gobernado y una actuación arbitraria del juzgador.

Por tanto, aunada a la obligación que, en acatamiento a dicha garantía, tienen los jueces en materia penal de aplicar estrictamente la ley específica a cada caso concreto; la referida garantía, para su cabal cumplimiento, también contempla al ordenamiento respectivo, de manera que para que exista una correcta aplicación de la ley, ésta deberá estar redactada en forma clara y precisa, describiendo las conductas que se señalen como delitos, con los elementos que los integren (elementos del tipo), así como las penas correspondientes y demás requisitos que en cada caso se requiera, como pueden ser, entre otros, los términos y condiciones de dichas penas, a fin de evitar confusiones en su aplicación que generen incertidumbre en la aplicación de éstas y dificulten o imposibiliten la adecuada defensa del inculgado.

Con base en lo anterior, esta Comisión Nacional estima que las normas en combate son violatorias del derecho a la seguridad jurídica y del principio de exacta aplicación de la ley penal porque **la remisión a diverso ordenamiento resulta inexacta en tanto que ninguno de los verbos rectores del delito de ejercicio ilícito del servicio público vigente encuadra con las conductas señaladas en las normas impugnadas.**

Ello, pues recordemos que para conocer la pena aplicable por la actualización de alguno de los supuestos previstos en los artículos 232, segundo párrafo y 238 impugnados de la Ley local combatida, se deberá acudir al contenido de las normas penales citadas previamente que, como se advirtió, contienen un amplio número de hipótesis delictivas, pero sin que ninguna describa la conducta precisada en las normas impugnadas.

Dicho en otros términos, del análisis de las conductas previstas en los artículos 269 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero –que tipifican el delito de ejercicio ilícito del servicio público–, no se advierte ninguna descripción típica que sea exactamente aplicable a las conductas previstas en las normas impugnadas, por lo que no es posible imponer la sanción que corresponde al delito de ejercicio ilícito del servicio público.

No se pierde de vista que la fracción IV del artículo 269 de la indicada legislación penal contiene la siguiente descripción “*Teniendo obligación por razones de su empleo, cargo o comisión, de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber, propicie daño a las personas o lugares, instalaciones u objetos, o pérdidas o sustracción de objetos que se encuentren bajo su*

cuidado”, que, por su amplitud, en una primera lectura podría pensarse que es aplicable al caso; pero, contrario a lo anterior, se estima que tampoco encuadra en la descripción típica penal.

Esto es así ya que en el artículo 232 de la Ley impugnada, la conducta sancionable es que la persona servidora pública *expida el permiso de construcción en zona considerada de alto riesgo*, es decir, se trata de un hecho específico consistente en la expedición de un permiso, verbo rector que no se encuentra previsto en la fracción IV del artículo 269 del Código Penal local y que no se desprende de ninguna manera de las conductas ahí prohibidas, de manera que la autoridad tendría que “tratar” de encuadrar la acción castigada en el artículo impugnado en alguna de los supuestos previstos en la fracción IV del artículo 269 del Código Penal, juicio que será por analogía y no tipicidad.

Por su parte, el diverso artículo 238 impugnado pretende sancionar a la persona servidora pública que, teniendo la obligación de custodiar, vigilar y evitar el asentamiento humano en zonas dictaminadas como de alto riesgo, *promueva, autorice, permita o tolere la existencia de estos*, podría pensarse que contiene un elemento coincidente con el delito descrito en el artículo 269 del Código Penal multirreferido, como es “*por su cargo tenga la obligación de custodiar o vigilar*”, lo cierto es que:

- La fracción IV del artículo 269 de la codificación punitiva exige el acreditamiento de un resultado material consistente en **propiciar daños** a las personas o lugares, instalaciones u objetos, **o pérdidas** o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado, de otro modo, no puede imponerse pena alguna.

En contraste, las normas impugnadas no exigen la actualización de ningún resultado material, pues basta con que promuevan, autoricen, permitan o toleren la existencia de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, teniendo el deber de evitarlo.

- El **verbo rector** es distinto entre ambas:
 - La conducta aludida en el Código Penal de Guerrero es que la persona servidora pública incumpla con su deber de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a los bienes y personas ahí referidas.

Es decir, se trata de un delito que se configura de la omisión del servidor público de cumplir con su deber.

- Mientras, en la Ley combatida, lo que sanciona el artículo 238 es que la persona servidora pública promueva, autorice, permita o tolere la existencia de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo.

Por ende, la conducta puede ser cometida por acción (promover, autorizar, permitir) u omisión (tolerar).

De ahí que, para efectos de los artículos combatidos, basta que los servidores públicos: **a) expidan un permiso** para la construcción, edificación o establecimiento de un asentamiento humano en zona de alto riesgo, o bien, **b) promuevan, autoricen, permitan o toleren** la existencia de estos, para que puedan ser denunciados por el delito de ejercicio ilícito del servicio público, aun cuando, de un atento estudio de las conductas descritas en ese tipo penal, **ninguna se enmarque exactamente en alguna de las referidas en los preceptos impugnados.**

Por lo tanto, ante la actualización de uno o más de los hechos que sancionan las normas en combate, **los operadores jurídicos deberán imponer alguna de las sanciones que se establecen en el penúltimo o último párrafo del artículo 269 del Código Penal guerrerense, mismas que dependen del tipo de supuesto que se considera encuadra la conducta, lo cual hará por simple analogía,** en contravención al artículo 14 de la Constitución General de la República.

Por esa razón es que esta Comisión Nacional considera que los artículos 232, segundo párrafo, y 238, de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero, vulneran el principio de exacta aplicación de la ley penal, pues la remisión hecha por el legislador guerrerense resulta inexacta, ocasionando inseguridad jurídica en perjuicio de las y los gobernados, pues permite que se acuse y sancione penalmente a alguien por simple *analogía*.

Por lo expuesto en este concepto de invalidez, se solicita a ese Alto Tribunal que declare la invalidez de los artículos 232 y 238 de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero, toda vez que son contrarios a diversos derechos humanos.

TERCERO. El artículo 238 de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero, trasgrede el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, toda vez que el Congreso local no se encuentra constitucionalmente habilitado para ampliar los supuestos de las infracciones graves establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, ya que ello únicamente es competencia del Congreso de la Unión.

Lo anterior, porque considera que comete una falta administrativa grave la persona servidora pública que, teniendo la obligación de custodiar, vigilar y evitar el asentamiento humano en zonas dictaminadas como de alto riesgo, lo promuevan, autoricen, permitan o toleren, supuesto que no se encuentra previsto en la Ley General de la materia; por ende, la disposición impugnada genera una distorsión en el sistema de faltas y sanciones, lo que trasciende a aspectos competenciales en cuanto a la sustanciación y resolución de esos procedimientos.

El concepto de invalidez que a continuación se desarrolla tiene como objetivo sustentar la inconstitucionalidad del artículo 238 de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero, pues establece un supuesto de falta administrativa grave que no se encuentra comprendido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por lo tanto, transgrede el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Para arribar a la conclusión anterior, se desarrollará el parámetro constitucional en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, para posteriormente explicar la inconstitucionalidad en que incurre la norma general combatida, a la luz de los alcances del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad que ya fueron expuestos en el segundo concepto de invalidez del presente escrito.

A. 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 artículos⁶⁵ 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.⁶⁶

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 materia⁶⁷.

En tal virtud, se establecieron los fundamentos del Sistema Nacional Anticorrupción, el cual se basa en la actuación armónica y coordinada de diversas autoridades, pero con atribuciones propias de ejercicio autónomo entre sí, cuya ejecución se encuentra a cargo de los órganos de control interno, las entidades de fiscalización superior de las cuentas públicas, la investigación y actuación de la Fiscalía Especial contra la Corrupción, en el ámbito nacional, así como por sus homólogas en las entidades federativas, además de los tribunales federal y estatales de justicia administrativa para conocer, sustanciar y resolver los asuntos que impliquen responsabilidades administrativas graves⁶⁸.

Defendemos al Pueblo

⁶⁵ 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.

⁶⁶ Véase discusión en la Cámara Revisora, martes 21 de abril de 2015.

⁶⁷ *Idem*.

⁶⁸ *Idem*.

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 observar⁶⁹:

- 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.

⁶⁹ Véase la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 260/2020, en sesión pública del 11 de julio de 2022, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párrafos 273 a 282.

- 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, de la Ley Suprema, 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 Fundamental, 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 referir 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 pueden 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, no inhibe a los

Estados para expedir su legislación relacionada con el citado régimen; e incluso, existe un mandato expreso para que las entidades federativas expidan las leyes y realicen las adecuaciones normativas correspondientes para adecuar su andamiaje normativo 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 ordenamiento⁷⁰.

Esto último significa que las entidades federativas deben ajustarse 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 generales⁷¹.

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 citada Ley General no contiene propiamente preceptos que deriven en las legislaturas estatales de espacios amplios de configuración legislativa, por lo que existe un 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.

Dicho en otras palabras, tal 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

⁷⁰ Cfr. la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 01 de marzo de 2021, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 75.

⁷¹ Sentencias dictadas en las controversias constitucionales 182/2019, 183/2019, 184/2019 y 185/2019, resueltas el 28 de mayo de 2020.

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 ella⁷².

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 aplicables⁷³.

B. Inconstitucionalidad de la norma impugnada

Conforme al parámetro de regularidad constitucional previamente desarrollado puede afirmarse que, 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.

Acorde con dicha premisa, tal como se explicó en el apartado anterior, la Ley General de Responsabilidades Administrativas no confiere propiamente espacios muy amplios de configuración legislativa, lo cual significa que las legislaturas locales tienen un margen mínimo para la adecuación legislativa.

Lo anterior no significa que las legislaturas estatales tengan prohibido adecuar sus respectivas legislaciones para darle funcionalidad a su régimen de responsabilidades administrativas, en realidad deben ser cuidadosas al expedir las normas de la materia, procurando que sean congruentes con el sistema que erigió la Ley General relativa, a efecto de garantizar que no pierda homogeneidad.

⁷²Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019, *op. cit.*, párr. 91.

⁷³ *Ibidem*, párr. 92.

En esa tesitura, es claro que las legislaturas locales pueden establecer normas que sancionen responsabilidades administrativas, siempre que se ajusten a lo previsto en la Ley General, de lo contrario, devendrían inconstitucionales.

Precisamente, el legislador del estado de Guerrero se apartó de ese marco constitucional al crear el artículo 238 de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de dicha entidad, debido a que prevé lo siguiente:

“Artículo 238. La persona servidora pública estatal o municipal que, teniendo la obligación de custodiar, vigilar y evitar el asentamiento humano en zonas dictaminadas como de alto riesgo, promueva, autorice, permita o tolere la existencia de estos, será sancionada en términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado, como grave, independientemente de que su conducta será tipificada como delito de Ejercicio Ilícito del Servicio Público previsto en el Código Penal del Estado.”

Como se puede desprender de la disposición transcrita, el legislador de la entidad estableció que constituye una falta administrativa de las personas servidoras públicas promover, autorizar, permitir o tolerar la existencia de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, teniendo la obligación de custodiar, vigilar y evitar que esa situación se suscite; conducta a la que le dio la calificativa de grave y que debe ser sancionada en términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas de la entidad.

Por ende, la norma combatida tiene el propósito de señalar a las personas servidoras públicas estatales o municipales que la conducta descrita es constitutiva de falta administrativa grave, que se sancionará en los términos que disponga la Ley local de la materia. En palabras más simples, introduce una falta administrativa de los servidores públicos en el orden normativo de Guerrero.

En ese orden de ideas, es menester verificar si el legislador se condujo de conformidad con el marco constitucional en la materia, para lo cual será necesario: a) determinar a qué órgano u órganos corresponde establecer las faltas administrativas de los servidores públicos a las que se refiere el artículo 109, fracción III, de la Constitución Federal; b) dilucidado lo anterior, definir si la norma impugnada de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero se ajusta a la normativa expedida por el órgano u órganos facultados para establecer las faltas administrativas.

Siguiendo esa línea de análisis, debe recordarse que tal como se explicó en el apartado inmediato anterior de este concepto de invalidez, el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal reserva al Congreso de la Unión la atribución de 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.

Es así que la regulación de los aspectos inherentes como los sujetos obligados, las autoridades competentes, las infracciones administrativas, las sanciones, y los procedimientos de investigación, sustanciación y sanción, son competencia exclusiva del Congreso de la Unión mediante la emisión de la ley general, siendo facultad del legislador local poder replicar, adaptar, o parafrasear su contenido en la norma propia, sin posibilidad de modificarla y, aun menos, contrariarla⁷⁴.

En cumplimiento de dicho mandato, se expidió la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016. Tal como lo prevé la Constitución Federal, este ordenamiento contiene la regulación relativa a los aspectos inherentes a los sujetos obligados, las autoridades competentes, las infracciones administrativas, las sanciones, y los procedimientos de investigación, sustanciación y sanción.

Es así como la Ley General de Responsabilidades Administrativas **contiene todo lo necesario para operar a nivel nacional un sistema homogéneo de responsabilidades administrativas**, por lo tanto, sólo preserva una competencia residual muy limitada para las legislaturas locales, **sin mayores espacios para disminuir, modificar o ampliar los alcances de las previsiones sustantivas y procedimentales contenidos en ella⁷⁵.**

Entre los aspectos sustantivos contenidos en el ya referido ordenamiento general se encuentra el establecimiento del catálogo de faltas administrativas graves y no graves.

⁷⁴ Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 115/2017 resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión el 23 de enero de 2020, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, pág. 136.

⁷⁵ Véase la acción de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019, *op. cit.*, párr. 91.

Por las particularidades del asunto que nos ocupa, únicamente se estima oportuno traer a colación **los supuestos que constituyen faltas administrativas graves** conforme a la Ley General, las cuales se encuentran en el Capítulo II del Título Tercero, de los artículos 51 a 64 Ter:

“Artículo 51. Las conductas previstas en el presente Capítulo constituyen Faltas administrativas graves de los Servidores Públicos, por lo que deberán abstenerse de realizarlas, mediante cualquier acto u omisión.

Artículo 52. Incurrirá en cohecho el servidor público que exija, acepte, obtenga o pretenda obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público, que podría consistir en dinero; valores; bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado; donaciones; servicios; empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.

También incurrirá en cohecho, el servidor público que se abstenga de devolver el pago en demasía de su legítima remuneración de acuerdo a los tabuladores que al efecto resulten aplicables, dentro de los 30 días naturales siguientes a su recepción.

Artículo 53. Cometerá peculado el servidor público que autorice, solicite o realice actos para el uso o apropiación para sí o para las personas a las que se refiere el artículo anterior, de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.

En términos de lo dispuesto por el párrafo anterior, los servidores públicos no podrán disponer del servicio de miembros de alguna corporación policiaca, seguridad pública o de las fuerzas armadas, en el ejercicio de sus funciones, para otorgar seguridad personal, salvo en los casos en que la normativa que regule su actividad lo contemple o por las circunstancias se considere necesario proveer de dicha seguridad, siempre que se encuentre debidamente justificada a juicio del titular de las propias corporaciones de seguridad y previo informe al Órgano interno de control respectivo o a la Secretaría.

Artículo 54. Será responsable de desvío de recursos públicos el servidor público que autorice, solicite o realice actos para la asignación o desvío de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.

Se considerará desvío de recursos públicos, el otorgamiento o autorización, para sí o para otros, del pago de una remuneración en contravención con los tabuladores que al efecto resulten aplicables, así como el otorgamiento o autorización, para sí o para otros, de pagos de jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, liquidaciones por servicios prestados, préstamos o créditos que no estén previstos en ley, decreto legislativo, contrato colectivo, contrato ley o condiciones generales de trabajo.

Artículo 55. Incurrirá en utilización indebida de información el servidor público que adquiriera para sí o para las personas a que se refiere el artículo 52 de esta Ley, bienes inmuebles, muebles y valores que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren

sus condiciones, así como obtener cualquier ventaja o beneficio privado, como resultado de información privilegiada de la cual haya tenido conocimiento.

Artículo 56. Para efectos del artículo anterior, se considera información privilegiada la que obtenga el servidor público con motivo de sus funciones y que no sea del dominio público.

La restricción prevista en el artículo anterior será aplicable inclusive cuando el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, hasta por un plazo de un año.

Artículo 57. Incurrirá en abuso de funciones la persona servidora o servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de esta Ley o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público; así como cuando realiza por sí o a través de un tercero, alguna de las conductas descritas en el artículo 20 Ter, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Artículo 58. Incurrirá en actuación bajo Conflicto de Interés el servidor público que interonga por motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga Conflicto de Interés o impedimento legal.

Al tener conocimiento de los asuntos mencionados en el párrafo anterior, el servidor público informará tal situación al jefe inmediato o al órgano que determine las disposiciones aplicables de los entes públicos, solicitando sea excusado de participar en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de los mismos.

Será obligación del jefe inmediato determinar y comunicarle al servidor público, a más tardar 48 horas antes del plazo establecido para atender el asunto en cuestión, los casos en que no sea posible abstenerse de intervenir en los asuntos, así como establecer instrucciones por escrito para la atención, tramitación o resolución imparcial y objetiva de dichos asuntos.

Artículo 59. Será responsable de contratación indebida el servidor público que autorice cualquier tipo de contratación, así como la selección, nombramiento o designación, de quien se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o inhabilitado para realizar contrataciones con los entes públicos, siempre que en el caso de las inhabilitaciones, al momento de la autorización, éstas se encuentren inscritas en el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados de la Plataforma digital nacional.

Incurrirá en la responsabilidad dispuesta en el párrafo anterior, el servidor público que interonga o promueva, por sí o por interpósita persona, en la selección, nombramiento o designación de personas para el servicio público en función de intereses de negocios.

Artículo 60. Incurrirá en enriquecimiento oculto u ocultamiento de Conflicto de Interés el servidor público que falte a la veracidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses, que tenga como fin ocultar, respectivamente, el incremento en su patrimonio o el uso y disfrute de bienes o servicios que no sea explicable o justificable, o un Conflicto de Interés.

Artículo 60 Bis. Comete simulación de acto jurídico el servidor público que utilice personalidad jurídica distinta a la suya para obtener, en beneficio propio o de algún familiar hasta el cuarto grado por consanguinidad o afinidad, recursos públicos en forma contraria a la ley.

Esta falta administrativa se sancionará con inhabilitación de cinco a diez años.

Artículo 61. Cometerá tráfico de influencias el servidor público que utilice la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, para generar cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere el artículo 52 de esta Ley.

Artículo 62. Será responsable de encubrimiento el servidor público que cuando en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir actos u omisiones que pudieren constituir Faltas administrativas, realice deliberadamente alguna conducta para su ocultamiento.

Artículo 63. Cometerá desacato el servidor público que, tratándose de requerimientos o resoluciones de autoridades fiscalizadoras, de control interno, judiciales, electorales o en materia de defensa de los derechos humanos o cualquier otra competente, proporcione información falsa, así como no dé respuesta alguna, retrase deliberadamente y sin justificación la entrega de la información, a pesar de que le hayan sido impuestas medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables.

Artículo 63 Bis. Cometerá nepotismo el servidor público que, valiéndose de las atribuciones o facultades de su empleo, cargo o comisión, directa o indirectamente, designe, nombre o intervenga para que se contrate como personal de confianza, de estructura, de base o por honorarios en el ente público en que ejerza sus funciones, a personas con las que tenga lazos de parentesco por consanguinidad hasta el cuarto grado, de afinidad hasta el segundo grado, o vínculo de matrimonio o concubinato.

Artículo 64. Los Servidores Públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las Faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando:

I. Realicen cualquier acto que simule conductas no graves durante la investigación de actos u omisiones calificados como graves en la presente Ley y demás disposiciones aplicables;

II. No inicien el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente, dentro del plazo de treinta días naturales, a partir de que tengan conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una Falta administrativa grave, Faltas de particulares o un acto de corrupción, y

III. Revelen la identidad de un denunciante anónimo protegido bajo los preceptos establecidos en esta Ley.

Para efectos de la fracción anterior, los Servidores Públicos que denuncien una Falta administrativa grave o Faltas de particulares, o sean testigos en el procedimiento, podrán solicitar medidas de protección que resulten razonables. La solicitud deberá ser evaluada y atendida de manera oportuna por el Ente público donde presta sus servicios el denunciante.

Artículo 64 Bis. Son faltas administrativas graves las violaciones a las disposiciones sobre fideicomisos establecidas en la Ley Federal de Austeridad Republicana.

Artículo 64 Ter. Es falta administrativa grave, la omisión de enterar las cuotas, aportaciones, cuotas sociales o descuentos ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en los términos que señalan los artículos 21 y 22 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado."

Lo anterior evidencia que **el Legislador Federal ya definió en la Ley General en materia de responsabilidades administrativas el catálogo de conductas graves**, no obstante, el Congreso local al expedir la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero, estableció en el artículo 238 un supuesto que constituye una falta administrativa grave; no obstante, dicha hipótesis no se ajusta a ninguna de las conductas graves sancionadas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas - único ordenamiento que puede contener las hipótesis de infracción-, por lo tanto, **es evidente que el legislador local amplió el catálogo de infracciones graves.**

En tal sentido, es inconcuso que la norma combatida modifica el catálogo que la Ley General de la materia establece en su clasificación de faltas administrativas graves, ya que adiciona un supuesto de conducta catalogada como falta administrativa grave⁷⁶.

Sin embargo, acorde con el parámetro de constitucionalidad expuesto, el Congreso de la entidad no se encuentra habilitado constitucionalmente para adicionar nuevos supuestos de faltas administrativas, ya sean graves o no graves. Se reitera que, conforme a lo sostenido por ese Máximo Tribunal, la Ley General no confiere espacios amplios de configuración legislativa, lo que se traduce en que existe un margen mínimo para la adecuación normativa. Particularmente, en lo que atañe al diseño normativo de las sanciones y de las conductas sancionables, esto quedó reservado a la Ley General, sin derivación de competencias a las legislaturas locales, de ahí que, al alterarse significativamente la descripción de un supuesto vinculado a la posibilidad de sanción, se rompe la congruencia que debe prevalecer entre la Ley General y la ley local.

⁷⁶ En sentido similar, se declaró la invalidez de una disposición que adicionó un supuesto falta administrativa grave no prevista en la Ley General, al resolverse la controversia constitucional 210/2019 por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 08 de abril de 2021, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

En otras palabras, la Ley General se reservó, entre otras cuestiones, el establecimiento de las faltas administrativas, su clasificación y los posibles sujetos responsables.

Por ende, cuando el legislador del estado de Guerrero establece en el artículo 238 de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero un supuesto de falta grave no previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas se extralimitó en sus facultades legislativas, pues conforme al sistema general en la materia, no tiene permitido ampliar los supuestos de faltas administrativas de los servidores públicos.

Es importante mencionar que ese Alto Tribunal ya se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de normas que tienen por objeto adicionar nuevas hipótesis de responsabilidades administrativas de los servidores públicos diversas a las contenidas en la Ley General relativa.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 115/2017, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó normas que ampliaban de manera indebida el catálogo de faltas no graves previsto en el numeral 49 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. En aquel precedente, el Máximo Tribunal del país hizo importantes pronunciamientos acerca de la necesidad de que las legislaciones mantuvieran la uniformidad y congruencia que vislumbró el Poder Reformador de la Constitución con la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, que por su relevancia conviene transcribir a continuación⁷⁷:

“(...) el legislador local amplió el catálogo de infracciones no graves en que pueden incurrir los sujetos a la ley, lo que no sólo repercute de manera directa en una posible contraposición con el numeral 49 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, sino que trasciende inmediatamente a los aspectos intrínsecos de la competencia, 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.

Es menester recordar que el Sistema Anticorrupción se basa en una distribución competencial que permita, desde las leyes generales, homologar los aspectos relacionados, entre otros, con responsabilidades administrativas y fiscalización. En ese sentido, el Constituyente previó como facultad exclusiva del Congreso de la Unión, la emisión de normas de carácter general que establecieran de manera clara la competencia de los órganos referentes en la materia y fijara las bases necesarias para que las autoridades

⁷⁷ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 115/2017 resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión el 23 de enero de 2020, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, pp. 45-47.

adecuaran de manera integral su legislación, con observancia absoluta de los principios constitucionales de distribución exclusiva y residual de competencias legislativas entre Federación y Estados.

En ese sentido, las legislaturas locales no pueden modificar aspectos relacionados íntimamente con la competencia y, por tanto, no deben prever un catálogo diverso de faltas no graves al ya previsto por la ley general, en tanto que dichas disposiciones podrían trastocar las competencias de órganos y su correlación dentro del sistema de Anticorrupción. Incluso, afirmar lo contrario, implicaría la existencia de disposiciones que si bien son denominadas como no graves, se concretizan en acciones consideradas como graves por la ley general.

Un ejemplo de lo que en el presente asunto se aduce, sería la posible utilización de información privilegiada que posea el servidor público, en cuyo caso, la fracción XII del artículo 36 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, porción normativa impugnada, entre otras, establece como no grave, pero que, en términos del numeral 55 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas sí resulta grave, lo que denota que la catalogación de nuevas faltas como no graves por la norma local, sí trastoca las competencias previstas en la legislación general, lo que, a su vez, trasciende al desconocimiento de los artículos 73, fracción XXIX-V, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Dicho criterio se ha reiterado en otros precedentes, por ejemplo, de forma reciente al resolver la acción de inconstitucionalidad 200/2020⁷⁸, en donde, tras analizar una de las normas impugnadas en aquel asunto por vicios muy similares a los alegados en el presente escrito, se decidió que las legislaturas locales están impedidas para ampliar los supuestos de infracciones graves previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, **porque ello provoca una distorsión en el sistema de faltas y sanciones que trasciende a los aspectos competenciales en cuanto a la resolución y substanciación de los procedimientos.**

De tal suerte que es imperioso que las legislaturas locales se ajusten a las previsiones contenidas en la Ley marco, sobre todo en aquellos aspectos reservados únicamente a esta, como es el diseño normativo de las sanciones y de las conductas sancionables, contenidos que están fuera de la competencia a las legislaturas locales, pues de lo contrario se rompería con la congruencia que debe prevalecer entre la Ley General y las leyes locales.

Por ello es que, si bien el legislador local puede replicar, adaptar, o parafrasear su contenido en la norma propia, no tiene permitido modificar el sentido de lo previsto en la Ley General, ni menos contrariar lo ahí dispuesto o establecer normas que resulten incongruentes con la misma.

⁷⁸ Resuelta en sesión del 05 de agosto de 2024, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales.

En ese entendido, resulta contrario a la apuntada pretensión del legislador constitucional y a las finalidades conforme a las cuales estructuró el sistema anticorrupción, que las entidades federativas no se ajusten a lo previsto en las Leyes Generales respectivas, pues en ellas se contienen las bases que les sirven de parámetro de actuación en el ejercicio de su competencia legislativa. De no ser así, se vulneraría la seguridad jurídica y se contravendría la intención de que el sistema funcione de manera eficaz y coordinada, el que los legisladores locales modifiquen las normas que materialmente se relacionan con este nuevo sistema constitucional anticorrupción, contraviniendo las estipulaciones contenidas en las Leyes Generales⁷⁹.

Por todo lo anterior, el artículo 238 de la Ley Número 861 de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero resulta contrario al derecho humano de seguridad jurídica y al principio de legalidad, al establecer un supuesto normativo que se aparta de los mandatos establecidos en la Constitución Federal y en la regulación general en materia de responsabilidades administrativas, 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 la disposición impugnada de la Ley de Salud Pública para el Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el 26 de julio de 2024, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildada de inválida, 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).

⁷⁹ Cfr. la sentencia dictada en la controversia constitucional 182/2019, resuelta por el Tribunal Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión pública del 28 de mayo de 2020, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, pp. 27 y 28.

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 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 fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de las normas impugnadas.

SEXO. 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.

PROTESTO LO NECESARIO

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



CVA