**ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 116/2022**

**PROMOVENTE: COMISIÓN
NACIONAL DE LOS DERECHOS
HUMANOS**

**PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
SECRETARIO: CARLOS ANTONIO GUDIÑO CICERO
COLABORÓ: JOSÉ ANTONIO AGUILAR MARTÍNEZ**

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Pág.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	10
II.	OPORTUNIDAD	La promoción de la acción resulta oportuna.	11
III.	LEGITIMACIÓN	La acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legitimada.	12
IV.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS	Del análisis de la demanda se advierte que las normas efectivamente impugnadas son los artículos 115 y 117 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Zacatecas, expedidos mediante Decreto número 115, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de Zacatecas.	13
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	En el caso, las partes no hicieron valer algún motivo de improcedencia o sobreseimiento y este Tribunal Pleno tampoco advierte de oficio que se actualice alguno.	14
VI.	ESTUDIO DE FONDO	Se procede al estudio y análisis de la inconstitucionalidad planteada por la Presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre la porción	14

		normativa referida.	
VII.	EFFECTOS	Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Zacatecas.	28
	DECISIÓN	<p>PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 115 y 117 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Zacatecas, expedida mediante el DECRETO # 115, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de julio de dos mil veintidós, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Zacatecas.</p> <p>TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p>	28

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
116/2022**

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

COTEJÓ

SECRETARIO: CARLOS ANTONIO GUDIÑO CICERO

COLABORÓ: JOSÉ ANTONIO AGUILAR MARTÍNEZ

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **diecinueve de febrero de dos mil veinticuatro**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 116/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra los artículos 115 y 117 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto número 115, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad el trece de julio de dos mil veintidós.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. Presentación del escrito inicial por la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el doce de agosto de dos mil veintidós, **María del Rosario Piedra Ibarra**, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 116/2022

solicitando la invalidez de las normas que se señalan, emitidas y promulgadas por las autoridades que a continuación se precisan:

AUTORIDADES RESPONSABLES:

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

NORMAS GENERALES CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA:

Artículos 115 y 117 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto número 115, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de la Entidad el trece de julio de dos mil veintidós.

2. **SEGUNDO. Conceptos de invalidez.** Al respecto, se hizo valer un único concepto de invalidez que se sintetiza a continuación:

ÚNICO. Señala que, los artículos 115 y 117 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Zacatecas establecen un catálogo de responsabilidades administrativas de los servidores públicos sin precisar cuáles son graves y no graves, así como que el procedimiento para fincarlas e imponer la sanción que corresponda se preverá en el acuerdo general que al efecto se emita.

Tal regulación vulnera el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que el legislador local inobservó las bases mínimas previstas en la Constitución Federal en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, específicamente, las reglas referentes a que los procedimientos deben estar previstos en la ley y la necesidad de clasificar las faltas en función de su gravedad.

Para explicar la inconstitucionalidad de las normas generales combatidas, dividió su concepto de invalidez en los siguientes apartados.

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

Adujo que esos derechos humanos garantizan a toda persona una protección frente al arbitrio de la autoridad estatal, es decir, su *ratio essendi* es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 116/2022

Que los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado Mexicano, y que, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas sino también a los entes que intervienen en los procesos de creación legislativa.

De lo que 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.

Luego enlista los supuestos en los que 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.

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

Previamente explicó que, en mayo de dos mil quince se publicó una reforma que modificó la Constitución Federal a fin de articular un nuevo mecanismo para prevenir hechos de corrupción, investigar denuncias ciudadanas y las presuntas responsabilidades de las autoridades (procedimiento y sanción). Y que dicha reforma constituyó los principios para desarrollar un Sistema Nacional Anticorrupción.

En ese tenor, enuncia las bases mínimas que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos; posteriormente, refiere que, el dieciocho de julio de dos mil dieciséis se publicó la Ley General de Responsabilidades Administrativas, clasificando las faltas administrativas graves y no graves, sobre las primeras el artículo 109, fracción III constitucional establece que serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control y que deberán de ser resultas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Mientras que las no graves indican que la ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de ese tipo de conductas que realicen los órganos internos de control.

Que las sanciones que se pueden imponer a los servidores públicos como resultado de un procedimiento de responsabilidad administrativa son: amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como de carácter económico y su establecimiento será de acuerdo con los beneficios obtenidos y los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones.

Precisa que, aun cuando el Congreso de la Unión y 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.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 116/2022

De modo 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, es innegable que esa facultad legislativa está sujeta al reparto competencial que fije el Congreso de la Unión en la respectiva Ley General.

En suma, que el nuevo modelo de concurrencia de distribución competencial delegada al legislador federal ordinario o concurrencia relativa, permite que los Estados expidan legislación relacionada con dicho régimen, pues existe un mandato expreso para que las entidades federativas expidan leyes y realicen las adecuaciones normativas correspondientes, sin apartarse de la distribución competencial prevista en la citada Ley General. Lo cual significa que las entidades federativas deben ajustarse a lo previsto en las Leyes Generales relativas al Sistema Nacional Anticorrupción.

C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

Afirma que, tras la reforma constitucional en materia anticorrupción de dos mil quince, se estableció un sistema en materia de responsabilidades administrativas que busca la homogeneización de los regímenes federal y local.

Señala que, los artículos 115 y 117 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Zacatecas vulneran el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que lo que establecen no es homogéneo con las bases constitucionales en materia de responsabilidad de los servidores públicos.

Previo a explicar la inconstitucionalidad alegada, estimó pertinente referir lo dispuesto por la Constitución sobre el régimen disciplinario y de permanencia de los miembros de los poderes judiciales, haciendo las siguientes afirmaciones:

- De acuerdo con el artículo 109 de la Ley Suprema, para la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 constitucional, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, custodia y aplicación de recursos públicos.

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

- Este Alto Tribunal ha interpretado que la ley fundamental acepta un régimen disciplinario aplicable en específico a quienes sirven al Poder Judicial de la Federación, y que puede ser diferenciado del régimen de responsabilidades administrativas estrictamente regulado en los artículos 73,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 116/2022

fracciones XXIX-H Y XXIX-V; 109, fracciones III y IV, constitucionales, lo que no exime el hecho de que, en su diseño, dicho modelo deba observar las bases constitucionales y leyes aplicables.

•El régimen de disciplina judicial, en atención a su naturaleza especializada, puede contemplar en su diseño tanto responsabilidades administrativas en sentido estricto, susceptibles de ser cometidas por cualquier servidor público, como responsabilidades propias de la función jurisdiccional.

En ese sentido, las leyes correspondientes pueden desarrollar un catálogo especializado de faltas administrativas afines a la disciplina judicial, establecer sanciones aplicables a las mismas y definir competencias y procedimientos apropiados para su investigación, sustanciación y sanción, lo que no impediría hacer remisión a otras leyes o prever supletoriedad, dependiendo del modelo de disciplina judicial.

Con lo anterior, pretendió evidenciar que existen normas que facultan al Congreso de la Unión como a los congresos locales para desarrollar, conforme a las bases apuntadas, leyes que regulen el régimen de disciplina de quienes sirvan a los poderes judiciales, el cual incluye lo relativo a la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas.

• **Enseguida, señaló que, el legislador de Zacatecas determinó incluir en la ley impugnada un capítulo dedicado a prever un modelo diferenciado y especializado de responsabilidad administrativa que atiende a la función judicial. No obstante, el catálogo de faltas aplicables a los servidores públicos que laboran en el Poder Judicial de la entidad no se clasificó en función de la gravedad de la conducta. Esto quiere decir que, no se identifica en el propio artículo 115 ni en ninguna otra disposición de la ley, cuál o cuáles de todas las hipótesis que describe son consideradas graves o no graves.**

Pues como expuso en el parámetro correspondiente al sistema constitucional en materia de responsabilidades administrativas, si bien la Constitución Federal permite un régimen de responsabilidades o modelo disciplinario de los servidores públicos de los Poderes Judiciales, los Congresos no pueden soslayar que, al diseñar las respectivas legislaciones, están constreñidos a observar las bases mínimas previstas en la ley de la materia.

Entonces, conforme al andamiaje constitucional, **las faltas administrativas de los servidores públicos deben distinguir entre graves y no graves, supuesto que no se surte la ley impugnada.**

Y dicha omisión, rompe con el esquema del poder reformador, lo cual no es una cuestión de formalidad, sino que se trata de un elemento esencial para fines procesales necesario para fincar responsabilidad, **por lo que, la ley impugnada al carecer de una clasificación de las faltas graves y no graves, trasciende directamente en los aspectos intrínsecos de la competencia de la autoridad correspondiente, en tanto que la clasificación 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**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 116/2022

la resolución el Tribunal Federal de Justicia Administrativa o su homólogo local.

Reitera que, dado que en la ley no existe una clasificación de faltas, se deja en incertidumbre jurídica a los destinatarios de la norma, pues los servidores públicos infractores no sabrán con certeza cómo será clasificada la conducta cometida, ni la posible sanción que se les podría imponer, ni siquiera la autoridad competente para su resolución; por su parte, los aplicadores de las normas podrán actuar con discrecionalidad para calificar la falta según estimen que son graves o no graves, para asumir competencias y para imponer sanciones que pudieran resultar desproporcionadas o inaplicables en atención a la naturaleza de la falta de que se trate, por lo que el vicio de inconstitucionalidad advertido en el artículo 115 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Zacatecas permite que se actúe con arbitrariedad, dejando en estado de desprotección a los servidores públicos, en contravención al derecho de seguridad jurídica y legalidad.

En otro orden de ideas, refiere que, el artículo 117 de la ley impugnada tampoco se ajusta al orden constitucional ya que contrario a lo que este prevé, la disposición que nos ocupa establece que el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades administrativas graves y no graves, así como de las sanciones que correspondan, se preverá en el acuerdo general que para tal efecto se emita.

Es decir, el legislador de la entidad determinó que el procedimiento aplicable no se regulará en una ley, sino en un instrumento administrativo, lo cual no resulta compatible con el sistema constitucional en la materia.

Por consiguiente, considera que las disposiciones impugnadas vulneran el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, específicamente por las siguientes razones:

1. El artículo 115 de la Ley impugnada no distingue entre faltas graves y no graves, por lo que los destinatarios de la norma no tendrán certeza sobre las reglas procesales aplicables a cada caso;
2. El legislador inobservó las bases mínimas previstas en el Título Cuarto de la Constitución Federal que todo régimen de responsabilidades administrativas y sanciones deben estar previstos en ley y la necesidad de clasificar las faltas según su gravedad, por lo cual atentan contra el principio de supremacía constitucional.

Finalmente solicita que, los artículos impugnados sean tildados de inconstitucionales y, que sus efectos se extiendan 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 constitucional.

3. TERCERO. Admisión y trámite. Por acuerdo de dieciocho de agosto de dos mil veintidós, el Ministro Presidente tuvo por presentada la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, registrándola bajo el número 116/2022, y la turnó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, como instructor del procedimiento.

4. Posteriormente, por acuerdo de veintinueve de agosto de dos mil veintidós, el Ministro instructor dio cuenta de la demanda de inconstitucionalidad, la **admitió a trámite** y ordenó dar vista a los Poderes Legislativos y Ejecutivo de Zacatecas para que rindieran su informe dentro del plazo de quince días hábiles y enviaran copias certificadas de los antecedentes legislativos del decreto impugnado, incluyendo las iniciativas, los dictámenes de las comisiones correspondientes, las actas de las sesiones en las que se hayan aprobado, en las que conste la votación de los integrantes de ese órgano legislativo, y los diarios de debates. Asimismo, se requiere al Poder ejecutivo de la entidad para que, en el plazo indicado con antelación, envíe a este Alto Tribunal un ejemplar o copia certificada del Periódico Oficial del Estado en el que se haya publicado el decreto controvertido. Asimismo, dio vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento correspondiente hasta antes del cierre de instrucción, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, en su caso, manifestara lo que a su representación correspondiera.

5. CUARTO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas. Mediante escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintinueve de septiembre de dos mil veintidós, **Ricardo Humberto Hernández León**, Coordinador General Jurídico de Gobierno del Estado de Zacatecas en su carácter de representante legal del Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas, rindió el informe en los términos siguientes:

- La promulgación del Decreto cuya invalidez se demanda, establece el contenido del artículo 82, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. Por lo que, los actos impugnados se emitieron con apego a la legalidad.
- Respecto de la fuente medular en que la Comisión Nacional de Derechos Humanos sustenta la invalidez de las normas, es que vulneran lo dispuesto en los artículos 14 y 16 constitucionales, por considerar que el

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 116/2022

principio de seguridad jurídica y legalidad no permea en los artículos 115 y 117 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Zacatecas. No obstante, la Comisión deja de advertir que los artículos cuya invalidez se pretende, **no deben interpretarse de manera aislada**, sino que su interpretación debe hacerse en comunión con la totalidad de los fines y supuestos establecidos en la Constitución Federal y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

- El ordenamiento impugnado atiende las bases mínimas constitucionales referidas en el artículo 109, fracción III, donde se regulan las responsabilidades administrativas en las que se establecen: los supuestos generales por los que serán sancionados los servidores públicos; las sanciones administrativas; la disposición expresa de que la ley establecerá los procedimientos para investigación y sanción de los actos y omisiones ahí referidos, y las autoridades que investigaran y substanciaran las faltas administrativas graves y no graves.

Mismas que fueron observadas en el capítulo sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Poder Judicial del Estado respetando en todo momento los principios de legalidad y seguridad jurídica.

- Respecto de la consideración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sobre que el artículo 115 de la Ley impugnada no distingue entre faltas graves y no graves, señaló que, dicha clasificación se precisa en las normas que por su parte dicte el Poder Judicial en el ejercicio de su autonomía (cita el artículo 109, fracción III de la Constitución Federal), posteriormente, afirma que, en la referida disposición no se establece de forma expresa que la clasificación de las faltas deba estar prevista en una ley, por lo que se otorga libertad de configuración al Poder Judicial del Estado de Zacatecas para regular las responsabilidades administrativas a través de sus reglamentaciones orgánicas, tal como lo establecen los artículos 116 de la Constitución Federal y, 9, fracción V, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

- Es evidente que, los artículos impugnados no vulneran los principios de legalidad y seguridad jurídica, pues en el artículo 115 se establecen los supuestos específicos en los que un servidor público del Poder Judicial del Estado incurre en responsabilidad administrativa, dejando la clasificación de la falta a la autoridad sustanciadora, misma que tendrá que sustentar su determinación en el Acuerdo General (el cual contiene el procedimiento para fincar responsabilidades administrativas graves y no graves, así como el régimen de sanciones) emitido por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, en ejercicio de su autonomía, donde se precisará si la falta es grave o no grave.

- Reitera que, ni la Constitución Federal, ni la Ley General de Responsabilidades Administrativas restringe o prohíbe, de forma alguna, la facultad para que las faltas graves y no graves se puedan prever en acuerdos generales emitidos por el Tribunal Superior de Justicia.

6. QUINTO Informe del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas. A través del escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de veintinueve de septiembre de dos mil veintidós, el Diputado

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 116/2022

Jehú Eduí Salas Dávila, en su calidad de Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado de Zacatecas, rindió su informe y expresó los razonamientos que se detallan a continuación:

- El concepto de invalidez argumentado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos es infundado e inoperante.
- El Decreto 115, mediante el cual se expidió la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Zacatecas, fue aprobado en sesión de treinta de junio de dos mil veintidós y su publicación se llevó a cabo en el suplemento 56 del Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado, el trece de julio de dos mil veintidós.
- La ley impugnada mejoró en técnica jurídica el sistema de responsabilidades aplicable a las personas servidoras públicas del Poder Judicial, dando un tratamiento unitario y completo a la prevención de conductas que pudieran causar daño a los intereses de la población o abuso de poder, especificando detalladamente las hipótesis en las que se comete una falta administrativa.

Con la expedición de la nueva normatividad, se consideró fundamental establecer un capítulo específico donde se precisaran de manera puntual las responsabilidades administrativas de los servidores públicos que conforman el Poder Judicial del Estado.

- En la elaboración del ordenamiento impugnado, el Poder demandado atendió las bases mínimas constitucionales que establece el artículo 109, fracción III, de la Constitución Federal, porción normativa en la que se regulan las responsabilidades administrativas y donde se desprenden los siguientes puntos: los supuestos generales por los que serán sancionados los servidores públicos; las sanciones administrativas; la disposición expresa de que la ley establecerá los procedimientos para investigación y sanción de los actos y omisiones ahí referidos, y las autoridades que investigaran y substanciaran las faltas administrativas graves y no graves.
- Respecto a la consideración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre distinguir las faltas graves y no graves, estima que la clasificación puede precisarse en las normas que dicte el Poder Judicial en ejercicio de su autonomía. Puesto que atendiendo a la literalidad del artículo 109, fracción III, de la Constitución Federal, no se establece que la clasificación de faltas graves o no graves deba estar prevista expresamente en ley como afirma la Comisión en su demanda.
- El legislador zacatecano optó por respetar el tratamiento especial que la Constitución Federal otorga a los poderes judiciales de las entidades federativas y en el ejercicio de la libertad de configuración legislativa, determinó regular las responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas del Poder Judicial del Estado con base en las disposiciones previstas tanto en el artículo 116 de la Constitución Federal, como en el numeral 9, fracción V, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 116/2022

- El contenido de los artículos 115 y 117 de la ley orgánica impugnada complementa y da congruencia al sistema de responsabilidades del Poder Judicial del Estado, por lo que no se vulneran los principios de legalidad ni seguridad jurídica, toda vez que el artículo 115 impugnado establece claramente los supuestos específicos en los que un servidor público del Poder Judicial del Estado incurre en responsabilidad administrativa, dejando la clasificación de falta a una autoridad sustanciadora, que tendrá que sustentar su determinación en el Acuerdo General emitido por el Tribunal Superior de Justicia, en ejercicio de su autonomía donde precise si la falta es grave o no grave, así como el procedimiento para su aplicación.
- Es infundado que el artículo 117 de la ley impugnada contravenga la Constitución Federal, puesto que en total respeto a su tratamiento especial como Poder Judicial, el legislador local consideró pertinente facultar al Pleno del Tribunal Superior del Estado para la emisión del acuerdo general donde se distinguiera entre faltas graves y no graves, además de establecer el procedimiento para su aplicación, determinación que brindaría certeza a los destinatarios de la norma sobre las reglas aplicables a cada caso.

Que dicha decisión fue tomada con respeto al principio de división de poderes, en el que el Tribunal Superior estableciera los procedimientos y sanciones aplicable a sus servidores públicos sujetándose a las previsiones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, es decir, no se trata de una atribución absoluta o discrecional del Poder Judicial.

7. SEXTO. Cierre de la instrucción. Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de nueve de noviembre de dos mil veintidós, se declaró cerrada la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

8. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver 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,¹ 10,

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

“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”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 116/2022

fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² en relación con el punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General número 1/2023³ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve este medio de control constitucional contra normas generales contenidas en una ley local al considerar que su contenido es inconstitucional y violatorio de derechos humanos.

II. OPORTUNIDAD

9. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁴ dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, sin perjuicio de que, si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En ese sentido, las normas cuya declaración de invalidez se solicita fueron publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas el miércoles **trece de julio de dos mil veintidós**, por lo que el plazo para presentar la acción corre del jueves catorce de julio al viernes doce de agosto de dos mil veintidós.

10. Consecuentemente, dado que la acción de inconstitucionalidad se presentó el **doce de agosto de dos mil veintidós**, último día del plazo

² Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

“Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³ Acuerdo General número 1/2023

Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: [...]

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención”.

⁴ **“Artículo 60.-** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 116/2022

para su vencimiento, resulta inconcuso que su promoción es oportuna, de conformidad con el artículo 60 de la ley de la materia.

III. LEGITIMACIÓN

11. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, segundo párrafo, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada para impugnar leyes expedidas por las legislaturas estatales que estime violatorias de derechos humanos.

12. Ahora bien, en términos de los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su Reglamento Interno,⁵ corresponde al Presidente de la referida Comisión su representación legal, por lo que, si quien suscribe el escrito inicial de la presente acción es **María del Rosario Piedra Ibarra**, quien demostró tener el carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mediante acuerdo de designación correspondiente emitido el doce de noviembre de dos mil diecinueve por la Presidenta y el Secretario de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, dicha funcionaria está facultada para promoverla.

13. Cabe precisar que se impugnan preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto número 115, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de Zacatecas, los cuales la promovente estima violatorios de los derechos

⁵ Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:

“ARTÍCULO 15.- El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

(...)

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...”

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:

“Artículo 18. (Órgano ejecutivo)

La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.”

de seguridad jurídica y legalidad. Consecuentemente, se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el referido artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el presente asunto fue promovido por un ente legitimado.

IV. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

14. Del análisis del escrito de la Presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se advierte que las normas efectivamente impugnadas, señaladas como contrarias a los artículos 1º, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, son:

“Artículo 115. Serán causa de responsabilidad para las personas servidoras públicas del Poder Judicial del Estado:

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

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

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

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

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

VI. Realizar promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones legales correspondientes;

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

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

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

X. Abandonar, sin causa justificada, el distrito judicial al que esté adscrito o adscrita dejando de desempeñar las funciones que tenga a su cargo;

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

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 116/2022

XIII. Intervenir, directa o indirectamente, en la contratación de personas en cualquier órgano jurisdiccional, auxiliar o administrativo del Poder Judicial del Estado, con las que tenga lazos de parentesco por consanguinidad hasta el cuarto grado o por afinidad hasta el segundo grado, y

XIV. Las demás previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.”

“Artículo 117. El procedimiento para el fincamiento de responsabilidades administrativas graves y no graves, así como las sanciones que correspondan a las personas servidoras públicas del Poder Judicial del Estado y particulares vinculados, será el previsto en el acuerdo general que al efecto se emita, lo anterior de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas.”

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESSEIMIENTO

15. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se deben analizar las que sean formuladas por las partes, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta oficiosamente.

16. En el caso, las partes no hicieron valer algún motivo de improcedencia o sobreseimiento. Este Tribunal Pleno tampoco advierte de oficio que se actualice alguno, por lo que corresponde realizar el estudio de fondo de la acción de inconstitucionalidad.

VI. ESTUDIO DE FONDO

17. En su único concepto de invalidez, la promovente afirma que los artículos 115 y 117 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Zacatecas establecen un catálogo de responsabilidades administrativas de los servidores públicos sin precisar cuáles son graves y cuáles no graves y que el procedimiento para fincarlas e imponer la sanción que corresponda se preverá en el acuerdo general que al efecto se emita, con lo que inobservaron las bases mínimas previstas en el Título Cuarto de la Constitución General respecto de que todo régimen de responsabilidades administrativas y sanciones deben estar previstos en ley, así como la necesidad de clasificar las faltas según su gravedad.

18. Que las normas impugnadas violan los artículos 1, 14 y 16 constitucionales y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al carecer de una distinción entre faltas graves y no graves respecto de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del poder judicial del Estado, trascendiendo a los aspectos de la competencia de la autoridad sustanciadora, por tal motivo, vulneran el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que el legislador local inobservó las bases mínimas previstas en la Constitución General en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, específicamente, las reglas referentes a que los procedimientos deben estar previstos en la ley y la necesidad de clasificar las faltas en función de su gravedad.

19. Los planteamientos antes referidos resultan esencialmente **fundados** y, en términos de lo que se precisa en este fallo, llevan a declarar la invalidez de los artículos impugnados, como a continuación se demuestra.

20. En primer lugar, es preciso destacar lo fallado en la acción de inconstitucionalidad 115/2017⁶, asunto en el que, al examinarse la constitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, se señaló que:

- Conforme a la reforma constitucional que crea e integra el Sistema Anticorrupción, el Constituyente previó la emisión de normas de carácter general, en ejercicio exclusivo del Congreso de la Unión, para efectos de que se fijaran de forma homologada y definitiva la distribución de competencia entre las autoridades competentes en el ámbito, en específico, de responsabilidades administrativas, a efecto de que la restante normatividad derivada del ejercicio de la facultad de las legislaturas estatales, se rigieran

⁶ Resuelta por unanimidad de votos, en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 116/2022

por éstas y regularan conforme a los parámetros previamente establecidos.

- 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 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.
- 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.
- Las legislaturas locales, no pueden ampliar sujetos obligados, supuestos de infracción administrativa, o bien, establecer sanciones a la comisión de aquéllas, so pena de contrariar lo dispuesto en la Ley General.
- 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, en el caso específico, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, siendo facultad de legislador local poder replicar, adaptar, o parafrasear su contenido en la norma propia, sin posibilidad de modificarla y, aún menos, contrariarla.

21. Así, en los artículos transitorios de la aludida reforma se estableció una “mecánica transicional” para la transformación de los sistemas federal y locales en la materia, misma que parte de la base que tanto en lo que se refiere a la coordinación del sistema anticorrupción, como la distribución de competencias entre los distintos órdenes en materia de responsabilidades administrativas, se requiere de la emisión por parte del Congreso de la Unión de las leyes generales correspondientes, dentro del plazo de un año a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional.

22. Conforme al dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Diputados, se advirtió que fue intención concreta e integral del Constituyente “[...] *crear el Sistema Nacional Anticorrupción como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. [...] de forma tal que las acciones emprendidas por el Estado para prevenir y sancionar la corrupción, no se llevarán a cabo de forma aislada o fragmentada, sino como un sistema integral articulado para prevenir y sancionar las responsabilidades administrativas y los hechos de corrupción, sea que éstas deriven del ejercicio indebido de los recursos públicos o bien, del incumplimiento de responsabilidades públicas que no se vinculan necesariamente con la hacienda pública [...] De igual forma, la idoneidad de la medida también se justifica por su alcance nacional: las entidades federativas deberán establecer sistemas locales anticorrupción, aspecto derivado de las iniciativas dictaminadas. Es así como estos sistemas locales servirán como mecanismos de coordinación para el diseño, evaluación de políticas de educación, concientización, prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, [...]*” (sic).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 116/2022

23. En cumplimiento a la citada reforma constitucional, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del dieciocho de julio de dos mil dieciséis, se expidieron las leyes generales del Sistema Nacional Anticorrupción y de Responsabilidades Administrativas, así como la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa.

24. Consideraciones similares se replicaron en las controversias constitucionales 182/2019, 183/2019, 184/2019 y 185/2019, resueltas por este Tribunal Pleno el veintiocho de mayo de dos mil veinte, con respecto a la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, asuntos en los que se indicó además 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; ya que de lo contrario, se vulneraría la seguridad jurídica y se contravendría la pretensión, de que el sistema funcione de manera eficaz y coordinada, de ahí que los legisladores locales no deben modificar las normas que materialmente se relacionan con este nuevo sistema, contraviniendo las estipulaciones contenidas en las leyes generales.

25. En suma, el análisis de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción de dos mil quince, 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.

26. En efecto, de la lectura del **Título Cuarto** de la **Ley Fundamental** es posible derivar, cuando menos, las siguientes bases mínimas que debe observar todo régimen de responsabilidad administrativa:

(a) La noción de quién se reputa como servidor público, contemplada en el artículo 108 constitucional, y la obligación de todo servidor público de presentar su respectiva declaración patrimonial y de interés prevista en el propio precepto de la Ley Fundamental.

(b) La premisa de que las sanciones administrativas a 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; de ahí que 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 para cada caso.

(g) El requerimiento de establecer en ley los supuestos y procedimientos aplicables para impugnar la clasificación de las faltas administrativas no graves.

(h) El principio de que no pueden imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 116/2022

(i) La previsión contenida en el artículo 114 constitucional, de que será en 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 siete años.

27. Similares consideraciones sostuvo este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 260/2020⁷, en la que declaró inconstitucionales las disposiciones normativas del régimen de responsabilidades administrativas del poder judicial del Estado de Chiapas, ya que no incluían una clasificación de las faltas que se consideran graves frente a las que no, determinando que dicha situación vulnera la regularidad constitucional de dicho sistema puesto que, por mandato del artículo 109, fracción III, de la Constitución General, se infiere que dicha clasificación es indispensable tanto para fines procesales como para el establecimiento de la respectiva sanción e incluso, para los fines consignados en el artículo 114 de la Ley Fundamental.

28. En virtud de lo anterior, es **fundado** el concepto de invalidez formulado en contra del artículo 115 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Zacatecas toda vez que la omisión de no clasificar la gravedad de las conductas infractoras en primer lugar permite la arbitrariedad y la discrecionalidad de la autoridad y, en segundo, deja en incertidumbre jurídica a los presuntos infractores, ya que éstos desconocen el grado de gravedad de la conducta, la sanción que en su caso corresponda y la autoridad que en su caso resolverá e impondrá las sanciones.

⁷ Resuelta en sesión de once de julio de dos mil veintidós.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 116/2022

29. Por lo que hace al artículo 117 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Zacatecas, relativo a que el procedimiento para fincamiento de responsabilidades graves y el de no graves, así como de las sanciones que en su caso correspondan será el previsto en el acuerdo general que “*al efecto se emita*”, resulta igualmente inconstitucional, al ser violatorio del principio de legalidad en sus vertientes de taxatividad y subordinación jerárquica del reglamento a la ley.

30. Esta descripción normativa, cuando menos, deja sin respuesta las siguientes problemáticas:

- ¿Qué autoridad establecerá clasificación de la gravedad de la conducta infractora?
- ¿En qué consiste el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades?
- ¿Cuál es el catálogo de sanciones por el tipo de infracción?
- ¿Qué autoridad calificará la conducta?
- ¿Qué autoridad será la sancionadora?
- ¿Qué autoridad emitirá el acuerdo a que hace referencia?
¿El Pleno o la Presidencia del Tribunal? ¿El Pleno o la Presidencia del Consejo? ¿Alguna otra?

31. Como se observa, el artículo 117 impugnado es violatorio del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad ya que pretende conferir la facultad de definir la clasificación de gravedad de la falta, el tipo de sanción, el procedimiento para su imposición y la autoridad calificadora a la emisión futura de un acuerdo emitido por una autoridad diversa a la legislativa.

32. La inconstitucionalidad estriba en que el principio de taxatividad imperante en el derecho administrativo sancionador implica que los procedimientos que culminarán imponiendo una sanción deben regularse en disposiciones formales y materialmente legislativas para evitar que sea la autoridad calificadora quien establezca arbitrariamente las directrices sobre las que analizará el caso particular.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 116/2022

33. Además, dicho principio ordena que el procedimiento debe ser descrito con conceptos claros, para que tanto el supuesto infractor como la autoridad sustanciadora y la calificadora, al realizar el proceso de adecuación, conozcan *ex ante* su alcance y significado, situación que, además brinda certeza jurídica al servidor público sobre los actos u omisiones que tiene prohibido realizar y, sobre todo, impide a la autoridad sancionadora incurrir en arbitrariedad.

34. Es criterio de este Tribunal Pleno que las conductas generadoras de sanciones deben estar consignadas en disposiciones formal y materialmente legislativas para proscribir la arbitrariedad.

35. Sobre este tópico, al resolver la acción de inconstitucionalidad 260/2020, este Tribunal Pleno resolvió que desde una perspectiva constitucional las condiciones de investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los Poderes Judiciales de los Estados deben estar establecidas en las Constituciones y en las Leyes Orgánicas de los Estados.

36. Así, no es constitucionalmente aceptable, se dijo, que los procedimientos, mecanismos y demás relativos a la aplicación de las “sanciones” de destitución o remoción o aún las reglas de remoción como condición de “permanencia”, se deriven a reglamentos, lineamientos o acuerdos que emita el Pleno del Consejo de la Judicatura de la entidad federativa; en tanto que es claro el mandato constitucional de que ello debe estar plasmado en la Constitución local y en la legislación secundarias respectiva, no en regulación infralegal.

37. Ahora, resulta conveniente recordar que la facultad reglamentaria es una atribución de la autoridad administrativa para expedir las previsiones reglamentarias para la ejecución de las leyes expedidas por el legislador.

38. Al respecto, este Tribunal Pleno ha sostenido⁸ que dichas disposiciones reglamentarias se distinguen de los actos legislativos expedidos por el legislador básicamente por dos razones: la primera, porque provienen de un órgano distinto e independiente; la segunda, porque son, por definición constitucional, **normas subordinadas** a las disposiciones legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la propia ley.

39. Asimismo, se ha señalado que la facultad reglamentaria se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemento o detalle y en los que encuentre su justificación y medida.

40. Puesto en claro lo anterior, este Tribunal Pleno⁹ ha definido que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas. Así, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada y prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la

⁸ Se cita en apoyo la tesis P./J. 79/2009 de rubro: “*FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES*”

⁹ Se cita en apoyo la tesis P./J. 99/2006 de rubro: “*DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO*”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 116/2022

potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.

41. En ese sentido, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de estos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo solo es posible en la medida que resulten compatibles con su naturaleza.

42. Al respecto, la Primera Sala¹⁰ de este Alto Tribunal ha determinado que el derecho administrativo sancionador participa de la naturaleza del derecho punitivo, por lo que cobra aplicación el principio de legalidad contenido en el artículo 14 de la Constitución Federal, el cual exige que **las infracciones y las sanciones deben estar plasmadas en ley, tanto en sentido formal como material**, lo cual implica que solo esa fuente democrática es apta para la producción jurídica de ese tipo de normas; de ahí que **el legislador debe definir los elementos normativos en forma clara y precisa para permitir que la actualización de los supuestos sancionables sean previsibles y controlables por los destinatarios**.

43. En este sentido, y por igualdad de razón, se concluye que, si bien el legislador puede conferir tanto al poder ejecutivo como al judicial facultades para regular aspectos que les son propios en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales, dicha facultad debe ejercerse en acatamiento del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad y subordinación jerárquica del reglamento a la ley.

44. Por lo que resulta contrario al parámetro de regularidad constitucional que la clasificación de la gravedad de la falta, así como el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades, no se establezca en disposiciones formal y materialmente legislativas. Como

¹⁰ Se cita en apoyo la tesis 1a. CCCXVI/2014 (10a.) de rubro: “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EVOLUCIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD A LA LUZ DE SUS FINES”

ha sido expuesto, el principio de taxatividad imperante en el derecho administrativo sancionador implica que tales precisiones se realicen en la propia ley y no en disposiciones infralegales.

45. Por tanto, es **fundado** el concepto de invalidez esgrimido en contra del artículo 117 impugnado, ya que la calificación de la gravedad de la falta, las sanciones aplicables y el procedimiento para fincar responsabilidades deben estar precisados *ex ante* en la propia ley, no así en disposiciones infralegales.

46. De tal suerte que, si la descripción normativa remite al “*acuerdo general que al efecto se emita*”, en modo alguno irroga certeza respecto a los parámetros que deben seguirse para el fincamiento de responsabilidades, la autoridad calificadora y las sanciones aplicables según la gravedad de la infracción.

47. Máxime que ese precepto no remite a reglamentación ya existente, sino a aquella que: “al efecto se emita”, situación que es a todas luces contraria al principio de legalidad en sus vertientes de taxatividad, reserva de ley y subordinación jerárquica.

48. En atención al principio de tipicidad, aplicable en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, esta Suprema Corte ha sustentado que las conductas generadoras de sanciones previstas en las leyes, deben estar descritas con conceptos claros, de manera que la autoridad calificadora, al realizar el proceso de adecuación de la actuación a la norma, conozca su alcance y significado, lo que, además de brindar seguridad jurídica al servidor público sobre los actos u omisiones que tiene prohibido realizar, impide a la autoridad sancionadora incurrir en arbitrariedad, al no ser quien define el comportamiento ilícito que se recrimina.

49. A mayor abundamiento, la Ley General de Responsabilidades Administrativas expedida por el Congreso de la Unión, sólo preserva

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 116/2022

una competencia residual muy limitada para las legislaturas locales, en tanto que dicho ordenamiento, en esencia, contiene todo lo necesario para operar a nivel nacional un **sistema homogéneo de responsabilidades administrativas**, sin mayores espacios para disminuir, modificar o ampliar los alcances de las previsiones sustantivas y procedimentales contenidos en ella.

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

51. En ese sentido, tal como afirma la promovente, de entrada, los artículos impugnados no dan certeza respecto de qué faltas son graves y cuáles no graves, mucho menos establecen quienes serán las autoridades sustanciadoras, ni el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades administrativas. Puesto que dicha facultad se encuentra reservada al Pleno del Tribunal Superior de Justicia y a su Presidente, tal como lo prevén diversos artículos de la referida ley, mismos que no fueron impugnados. Teniendo como consecuencia que se genere un parámetro diferenciado para la investigación, sustanciación y sanción de las faltas administrativas, vulnerándose el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

52. Al respecto, los Poderes demandados argumentan en defensa de dicha reforma que el Poder reformador de la Constitución es respetuoso de la autonomía de los Poderes Judiciales de las entidades federativas, pues, a su juicio, el legislador atendió la literalidad del artículo 109, fracción III, de la Constitución Federal, en el que no se

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 116/2022

establece que la clasificación de faltas graves y no graves deba estar expresamente prevista en una ley como afirma la Comisión en su demanda, determinando regular las responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas del Poder Judicial del Estado con base en las disposiciones previstas tanto en el artículo 116 de la Constitución Federal, como en el numeral 9, fracción V, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

53. No obstante, aun cuando existe libertad de configuración, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que debe ser limitada y debe adecuarse a lo ya establecido en la Ley General, por lo que la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial del Estado debe observar las bases constitucionales ya referidas.

54. Por ello, el hecho de que el legislador zacatecano determinó incluir en la ley impugnada un capítulo dedicado a prever un modelo diferenciado y especializado de responsabilidad administrativa que atiende a la función judicial, omitiendo clasificar en función de la gravedad de la conducta cuáles serán consideradas graves o no graves, es inconstitucional.

55. En este sentido, el legislador se encontraba obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria, como en la especie acontece en las hipótesis normativas sujetas a escrutinio constitucional, que como están redactadas impiden conocer cuáles conductas son graves, la autoridad que conocerá de ellas, el procedimiento sancionador y el plazo para que opere la prescripción.

56. De ahí que se declara la **invalidez** de los preceptos **115 y 117 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Zacatecas** impugnados, por resultar violatorios del derecho fundamental de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 116/2022

seguridad jurídica y el principio de legalidad, así como de las bases mínimas constitucionales en materia de responsabilidades administrativas.

VII. EFECTOS

57. Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V, y 45, párrafo primero, en relación con el 73, todos de la Ley Reglamentaria¹¹ de la materia, las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus **efectos** a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Zacatecas.

58. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es **procedente y fundada** la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara la **invalidez** de los artículos 115 y 117 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Zacatecas, expedida mediante el DECRETO # 115, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de julio de dos mil veintidós, la cual surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Zacatecas.

TERCERO. **Publíquese** esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, así como

¹¹ **Ley Reglamentaria de la materia.**

Artículo 45. *Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. [...]*

Artículo 41. *Las sentencias deberán contener: [...]*

IV. *Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;*

V. *Los puntos resolutiveos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen.*

Artículo 73. *Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 116/2022

en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las partes, y en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a la precisión de las normas reclamadas y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por razones adicionales, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, especialmente los párrafos 49, 50 y 53, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek separándose de los párrafos 20 y 49, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández en contra de las consideraciones y por razones distintas, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 115 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Zacatecas. El señor Ministro González Alcántara Carrancá reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 116/2022

por razones adicionales, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, especialmente los párrafos 49, 50 y 53, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek separándose de los párrafos 20 y 49 y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 117 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Zacatecas. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó por la invalidez únicamente de su porción normativa “así como las sanciones”. El señor Ministro González Alcántara Carrancá reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Zacatecas.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

Votaciones que no se reflejan en los puntos resolutive:

Se expresó una mayoría de seis votos en contra de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de la consulta sobre si la declaratoria de invalidez tendría efectos retroactivos. Las señoras Ministras y los señores Ministros

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 116/2022

Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales y Presidenta Piña Hernández votaron a favor de imprimir esos efectos.

Se expresó una mayoría de nueve votos en contra de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de la consulta sobre si la declaratoria de invalidez tendría efectos vinculatorios al Congreso del Estado para que vuelva a legislar. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Batres Guadarrama votaron a favor de imprimir esos efectos.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

PRESIDENTA

MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

PONENTE

MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA