

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 15, segundo párrafo, y 16 de la Ley de Capacitación en materia de Género, de Prevención y Erradicación de la Violencia hacia las Mujeres para el Estado de Baja California Sur, expedida mediante Decreto 2780, publicado el 31 de julio de 2021 en el Boletín Oficial del Gobierno de la referida entidad federativa.

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

Designo como delegadas y delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, Claudia Fernández Jiménez, Tania Sofía Flores Meza y a Alberto de Jesús Lara Ghenno, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2070028, 08721407 y 08735629, respectivamente, que las y lo acreditan como licenciadas y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, María Guadalupe Vega Cardona y al licenciado Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Paola Delgado Courrech y Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I.	Nombre y firma 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.	3
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.....	5
X.	Concepto de invalidez.....	6
	ÚNICO.....	6
	A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad.....	8
	B. Parámetro constitucional en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos	10
	C. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.....	14
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	21
	ANEXOS	21



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

I. Nombre y firma de la promovente.

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

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

A. Congreso del Estado de Baja California Sur.

B. Gobernador Constitucional del Estado de Baja California Sur.

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

Artículos 15, segundo párrafo, y 16 de la Ley de Capacitación en materia de Género, de Prevención y Erradicación de la Violencia hacia las Mujeres para el Estado de Baja California Sur, ordenamiento expedido mediante Decreto 2780, publicado el 31 de julio de 2021 en el Boletín Oficial del Gobierno de dicha entidad federativa, cuyo texto se reproduce a continuación:

“Artículo 15. Toda persona que, sin causa justificada, se negase a recibir las capacitaciones previstas en la presente Ley o, bien, no asista a las capacitaciones impartidas en el ente obligado en el que presta sus servicios en las fechas que establezcan para ello se harán acreedoras a un apercibimiento y se les notificará sobre la fecha y lugar en la que deberán realizar la capacitación.

El incumplimiento de dicho apercibimiento será considerado como falta grave dando lugar a una sanción administrativa.”

“Artículo 16. En caso de recibir dos apercibimientos, sin causa justificada, se procederá a la suspensión temporal sin goce de sueldo, hasta en tanto sea capacitado en los términos que marca la presente Ley. La causa justificada no podrá alegarse en más de tres ocasiones.”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- 2.2 y 15 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

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

VI. Competencia.

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

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur el 31 de julio de 2021, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del domingo 1º al lunes 30 de agosto de la presente anualidad. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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)¹, 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.

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI², 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

¹ “**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; (...)”

² “**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 (...)”

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.

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. Los artículos 15, párrafo segundo, y 16 de la Ley de Capacitación en materia de Género, de Prevención y Erradicación de la Violencia hacia las Mujeres para el Estado de Baja California Sur, establecen como falta grave el incumplimiento al apercibimiento que se emita por negarse a recibir las capacitaciones obligatorias en materia de género, prevención y erradicación de las violencias contra las mujeres, dando lugar a una sanción administrativa; asimismo, cuando se reciban dos apercibimientos, tendrá lugar la suspensión temporal sin goce de sueldo, hasta en tanto la persona servidora pública sea capacitada en esa materia.

Tal regulación vulnera el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que distorsiona, contradice y/o genera un parámetro diferenciado respecto de las faltas administrativas graves y sus respectivas sanciones, previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la cual constituye el ordenamiento marco en dicha materia.

En el presente concepto de invalidez se argumenta que las disposiciones normativas impugnadas transgreden el derecho humano de seguridad jurídica, así como el principio de legalidad, en virtud de que distorsionan, contradicen y/o generan un parámetro diferenciado respecto de las faltas administrativas graves y sus respectivas sanciones previstas en la Norma marco de esa materia.

Para un mayor entendimiento de los argumentos que sustenta la presente impugnación, este Organismo Autónomo estima pertinente realizar diversas precisiones en torno a la naturaleza del ordenamiento cuestionado.

En términos del artículo 1º de la Ley en comento, su objeto es erigir la capacitación obligatoria –para la prevención y erradicación de todo tipo de violencia hacia las mujeres, en las distintas modalidades– **para todas las personas que se desempeñen como servidoras públicas o que presten sus servicios profesionales en el Estado de Baja California Sur.**

Es decir, acorde con el invocado precepto, la Ley de Capacitación en materia de Género, de Prevención y Erradicación de Violencia hacia las Mujeres local es de observancia general en todo el territorio sudcaliforniano y **de aplicación obligatoria para todas las personas servidoras públicas que integren los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como los diversos organismos constitucionales autónomos**, todos estatales, e incluso incluye a aquellas personas que sin recibir nombramiento prestan sus servicios al Estado.

En consecuencia, la observancia y aplicación del ordenamiento de mérito se encuentra a cargo de las personas servidoras públicas en el Estado de Baja California Sur, **cuyo incumplimiento necesariamente derivará en una responsabilidad administrativa**, como lo dispone el numeral 18 de la Ley cuestionada, el cual **expresamente determina que será causa de la indicada responsabilidad la inobservancia de la ley.**

Por ende, indiscutiblemente los artículos 15, párrafo segundo y 16 de la Ley de Capacitación en materia de Género, de Prevención y Erradicación de Violencia hacia las Mujeres sudcaliforniana involucran cuestiones propias del régimen de responsabilidades de los servidores públicos que, debido a su contenido, constituyen un parámetro diferenciado que no se ajusta al sistema previsto en la Constitución General y la Ley General relativa, como se explicará en el apartado correspondiente.

Puntualizado lo anterior, a continuación, esta Institución Nacional expondrá los argumentos por los cuales estima que se debe declarar la invalidez de las normas en mención por resultar incompatibles con la Constitución Federal, pues el Congreso local no se encuentra constitucionalmente facultado para modificar, adicionar o alterar el régimen de responsabilidades administrativas en lo que atañe a las conductas sancionables y las sanciones que les correspondan.

Para arribar a tales conclusiones, el presente concepto de invalidez se abordarán los alcances del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad, a la luz de los estándares nacionales e internacionales. Posteriormente, se desarrollará el parámetro constitucional en materia de responsabilidades de los servidores públicos; y finalmente, se analizará la regularidad constitucional de esas disposiciones.

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

El derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, así como el 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, a la luz del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, una autoridad sólo puede afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a las funciones constitucionales y legales que les son reconocidas. Actuar fuera del marco que regula su actuación redundaría en hacer nugatorio el Estado Constitucional Democrático de Derecho.

En ese sentido, de una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales –que salvaguardan los principios de legalidad y

seguridad jurídica del gobernado– se colige que el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotada de manera expresa en la ley y debe tener como guía en todo momento, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Lo anterior, toda vez que en un Estado Constitucional Democrático como el nuestro no es permisible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades que no cuenten con un marco normativo que los habilite expresamente para realizarlos, ya que es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad solo puede hacer lo que la ley le autoriza; por tanto, la actuación de las autoridades deben estar previstas en el texto de la norma, puesto que de otro modo se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

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

Es así que 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 de la norma tengan plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

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

En congruencia con lo anterior, la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al

arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías encaminadas a asegurar que no se vulneren los derechos fundamentales de la persona. Es así que una forma de garantizar esta protección, es que el actuar de la autoridad se acote en una ley adoptada por el Poder Legislativo, siempre apegándose a lo establecido por la Constitución Federal, la cual genera el cauce de todo el orden jurídico.³

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

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

En ese sentido, debe concluirse que los órganos legislativos se encuentran constreñidos a cumplir con las normas y principios que establece la Constitución Federal.

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

El 27 de mayo de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

³ 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

Dicha reforma tuvo como efecto la modificación de catorce artículos⁴ de nuestra Constitución 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.⁵

Las diversas modificaciones a la Constitución Federal sentaron las reglas y los principios para desarrollar un Sistema Nacional Anticorrupción y fue producto de más de dos años de estudios, análisis y debates en los cuales todos los grupos parlamentarios representados en el Congreso de la Unión hicieron esfuerzos importantes, presentando iniciativas y estableciendo las discusiones con especialistas en la materia⁶.

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 graves⁷.

⁴ Artículos 22, párrafo segundo, fracción II; 28, párrafo vigésimo, fracción XII; 41, párrafo segundo, fracción V, Apartado A, en sus párrafos segundo, octavo y décimo; 73, fracciones XXIV y XXIX-H; 74, fracciones II y VI, en sus párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto; 76, fracción II; 79, párrafos primero, segundo, actual tercero y sus fracciones I, en sus párrafos segundo, cuarto y quinto, II y IV, primer párrafo, y los actuales párrafos cuarto, quinto y sexto; 104, fracción III; se modifica la denominación del Título Cuarto para quedar "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con faltas administrativas graves o hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado"; 109; 113; 114, párrafo tercero; 116, párrafo segundo, fracciones II, en su párrafo sexto y V; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, incisos c), en su párrafo segundo, e), m) y n) y, BASE QUINTA; se adicionan los artículos 73, con una fracción XXIX-V; 74, con una fracción VIII, pasando la actual VIII a ser IX; 79, con un tercer y cuarto párrafos, recorriéndose los actuales en su orden; 108, con un último párrafo; 116, párrafo segundo, fracción II, con un octavo párrafo, recorriéndose el actual en su orden; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso c), con un tercer párrafo, recorriéndose el actual en su orden; y se deroga el segundo párrafo de la fracción IV, del actual párrafo tercero del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

⁶ Ídem.

⁷ Ídem.

Ahora bien, la Norma Fundamental en la fracción III del artículo 109, establece los principios y directrices generales de las responsabilidades y sanciones administrativas aplicables a los servidores públicos. Asimismo, para dar congruencia al sistema, el artículo 73, en su fracción XXIV-V, facultó al Congreso de la Unión para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.

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

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

Enseguida se abordarán en particular algunas consideraciones respecto de esta legislación.

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

Lo anterior es así ya que en el sistema constitucional mexicano existen materias exclusivas de un nivel de gobierno y otras que son concurrentes. En caso de concurrencia, la Norma Suprema establece que el Congreso de la Unión es el que distribuye los distintos aspectos de la materia entre órganos legislativos. Tal

distribución se hace mediante leyes marco o generales como lo es la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

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

Es importante mencionar que la mencionada 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.

En lo relativo a las sanciones, la Constitución Federal establece en el primer párrafo de la fracción III de su artículo 109 que las sanciones que se les puede imponer a los servidores públicos como resultado de un procedimiento de responsabilidad administrativa son las siguientes: amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, de carácter económico, y su establecimiento será de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones.

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

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, por lo que no resulta admisible que las legislaturas locales lo alteren, distorsionen o contravengan.

C. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados

Bajo esta línea argumentativa, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los artículos 15, segundo párrafo, y 16 de la Ley de Capacitación en materia de Género, de Prevención y Erradicación de la Violencia hacia las Mujeres para el Estado de Baja California Sur vulneran el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que establecen nuevos supuestos, tanto de una falta administrativa grave, como de una sanción, los cuales son diversos a las hipótesis previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, por ende, en lo que señala la propia Constitución Federal.

Lo anterior, ya que se previó como falta administrativa grave —para todas las personas servidoras públicas en el territorio sudcaliforniano— el incumplimiento del apercibimiento por negarse, sin causa justificada, a recibir las capacitaciones obligatorias para la prevención y erradicación de todo tipo de violencia hacia las mujeres, en las distintas modalidades. Asimismo, estableció como sanción por recibir dos apercibimientos la suspensión temporal sin goce de sueldo, hasta en tanto se reciba la capacitación.

Es así como la regulación creada por el legislativo sudcaliforniano, respecto a supuestos de faltas administrativas graves y sus respectivas sanciones que pueden cometer las y los servidores públicos del Estado de Baja California Sur, desvirtúa y contradice la Ley General de la materia.

A efecto de resaltar la contradicción anterior, es oportuno transcribir los preceptos impugnados, los cuales a la letra prevén:

“Artículo 15. Toda persona que, sin causa justificada, se negase a recibir las capacitaciones previstas en la presente Ley o, bien, no asista a las capacitaciones impartidas en el ente obligado en el que presta sus servicios en las fechas que establezcan para ello se harán acreedoras a un apercibimiento y se les notificará sobre la fecha y lugar en la que deberán realizar la capacitación.

El incumplimiento de dicho apercibimiento será considerado como falta grave dando lugar a una sanción administrativa.”

“Artículo 16. En caso de recibir dos apercibimientos, sin causa justificada, se procederá a la suspensión temporal sin goce de sueldo, hasta en tanto sea capacitado en los términos que marca la presente Ley. La causa justificada no podrá alegarse en más de tres ocasiones.”

De lo transcrito se desprende que el legislador sudcaliforniano calificó como **falta administrativa grave el incumplimiento al apercibimiento que deriva de la negativa, sin causa justificada, de las y los servidores públicos locales a recibir la capacitación obligatoria para la prevención y erradicación de todo tipo de violencia hacia las mujeres, en las distintas modalidades**, asimismo estableció como **sanción a la evasión del segundo apercibimiento la suspensión temporal sin goce de sueldo, hasta en tanto se tome la indicada capacitación.**

Como se advierte, el legislador local diseñó supuestos de responsabilidades diverso al previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pues adiciona un supuesto que se calificará como falta administrativa grave de las y los servidores públicos, así como una de las sanciones aplicables.

Lo anterior resulta inconstitucional en razón de que el legislador local distorsionó el sistema establecido en materia de responsabilidades administrativas de las y los servidores públicos debido a que amplió los supuestos de infracción administrativa grave; asimismo modificó algunas cuestiones sobre una sanción específica, aspectos que, en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su reforma en materia de anticorrupción, corresponden de manera exclusiva al Congreso de la Unión, mediante la emisión de la Ley General.⁸

En principio, los preceptos normativos controvertidos de la Ley de Capacitación en materia de Género, de Prevención y Erradicación de la Violencia hacia las Mujeres para el Estado de Baja California Sur aumentaron el catálogo de infracciones graves en que pueden incurrir las personas servidoras públicas sudcalifornianas, **sin estarse a la clasificación respectiva** establecida en la Ley General de Responsabilidades Administrativas; de igual manera modificó el régimen de sanciones previsto en la indicada norma general, lo que **trasciende inmediatamente a los aspectos intrínsecos de la competencia de la autoridad**, 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

⁸ 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 del 23 de enero de 2020, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

podrán resolver en caso de infracciones no graves, o bien, si la sustanciación la realizará el órgano fiscalizador correspondiente y la resolución del Tribunal Federal de Justicia Administrativa o su homólogo local.⁹

Al respecto, es importante recordar que tal como lo ha sostenido ese Alto Tribunal 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 estableció 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.¹⁰

Por tanto, las legislaturas locales no pueden modificar aspectos relacionados íntimamente con la competencia de las autoridades que conocerán de esas conductas infractoras y, por tanto, **no deben prever un catálogo diverso de faltas 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.

En ese contexto, el diverso 15, segundo párrafo, de la ley cuestionada **expresamente señala como falta administrativa grave el incumplimiento al apercibimiento que derive de la negativa, sin causa justificada, de la o del servidora público a recibir la capacitación obligatoria para la prevención y erradicación de todo tipo de violencia hacia las mujeres, en las distintas modalidades**, calificación que constituye una adición al catálogo de faltas graves previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Debe recordarse que la Ley General de Responsabilidades Administrativas estatuye en su Título Tercero, denominado *“De las faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves”*,

⁹ *Ídem.*

¹⁰ *Ídem.*

Capítulo II —artículos 51 a 64 Bis— las faltas administrativas graves de las personas servidoras públicas.

En el mencionado capítulo se indicó que las faltas administrativas graves son el cohecho, peculado, desvío de recursos, utilización indebida de la información, abuso de funciones, contratación indebida, enriquecimiento oculto, tráfico de influencias, encubrimiento, desacato, nepotismo y obstrucción de justicia, entre otros, sin que se encuentre disposición alguna que se refiera a la conducta que sanciona el artículo impugnado en el caso que nos ocupa.

Por lo tanto, y derivado de contrastar las conductas que se califican como graves, se advierte que la falta calificada de igual manera prevista en el diverso 15, párrafo segundo, de la Ley de Capacitación en materia de Género, de Prevención y Erradicación de la Violencia hacia las Mujeres para el Estado de Baja California Sur modifica, altera y distorsiona el régimen de responsabilidades administrativas graves prevista en la Ley General respectiva.

Ahora bien, es oportuno resaltar que, en observancia de las obligaciones internacionales del Estado mexicano derivadas de diversos instrumentos, tales como la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém Do Pará”, es menester que se garantice a las mujeres una vida libre de violencia.

En ese entendido, atendiendo al objetivo de la ley local combatida, esta Comisión Nacional celebra el compromiso del Congreso del Estado de Baja California Sur para promover e instaurar como obligatoria una capacitación en materia de prevención y erradicación de todo tipo de violencia hacia las mujeres para todas las personas servidoras públicas de los poderes y organismos autónomos sudcalifornianos.

Empero, ello no habilita al legislador local para modificar el régimen de responsabilidades administrativas instaurado por el Congreso Federal en la Ley marco de la materia, tal como acontece en el presente caso.

Por otro parte, el legislador local no solo adicionó un nuevo supuesto al catálogo de faltas administrativas graves en que puede incurrir las personas servidoras

públicas, sino también varió el régimen de sanciones previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Lo anterior, pues el diverso 16 de la Ley de Capacitación en materia de Género, de Prevención y Erradicación de la Violencia hacia las Mujeres para el Estado de Baja California Sur estableció que, en el caso de recibir dos apercibimientos derivados de la negativa de la persona servidora pública a recibir la capacitación obligatoria prevista en dicho ordenamiento, la o el servidor público será acreedor a la suspensión temporal sin goce de sueldo, hasta en tanto sea capacitado.

La indicada previsión normativa contraviene lo previsto en la multicitada Ley General de Responsabilidades Administrativas, pues ésta en su Título Cuarto denominado “*Sanciones*”, en el Capítulo II – artículo 78 a 80 Bis – establece las sanciones que podrán imponerse a las personas servidoras públicas por faltas administrativas graves.

Concretamente, el diverso 78 de la mencionada norma marco señala que las sanciones administrativas aplicables por la comisión de las faltas graves son las siguientes: la suspensión, destitución del empleo, cargo o comisión; una sanción económica y la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

Igualmente, el indicado precepto prevé que, cuando se determine que la falta grave sea sancionada con la suspensión del empleo, cargo o comisión, ésta podrá ser de treinta a noventa días naturales.

En ese sentido, el artículo 16 de la Ley controvertida rompe con la armonía y estructura del régimen de sanciones para las faltas administrativas graves en que incurran las personas servidoras públicas previsto en la Ley General relativa, toda vez que la norma impugnada establece como sanción la suspensión temporal sin goce de sueldo, hasta en tanto sea capacitada la o el servidor público infractor.

Es decir, la norma controvertida establece una sanción cuya temporalidad se encuentra condicionada al momento en que la persona servidora pública infractora reciba la capacitación obligatoria en materia de la prevención y erradicación de todo tipo de violencia hacia las mujeres, lo cual puede ocurrir incluso antes o después de la temporalidad prevista por la Ley General de Responsabilidades

Administrativas para la suspensión del empleo, cargo o comisión derivada de faltas graves.

Así, es posible afirmar que el legislador de Baja California adicionó o modificó la temporalidad de la sanción que podrá imponerse a las y los servidores públicos que incurran en una falta administrativa grave, que tampoco se encuentra prevista por la propia Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Por ello, se estima que los artículos 15, párrafo segundo, y 16 de la Ley de Capacitación en materia de Género, de Prevención y Erradicación de la Violencia hacia las Mujeres sudcaliforniana, de forma indebida, previó un supuesto de falta grave y una sanción administrativa por un hecho ajeno a este tipo de faltas que pueden cometer los servidores públicos diversos a los establecidos por el Congreso Federal en la Ley General en la materia, lo cual redundará en perjuicio de las y los destinatarios de las disposiciones.

En esta tesitura, resulta evidente que el legislador local no se ajustó al parámetro previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas en lo que se refiere a las conductas que constituyen faltas graves como a las sanciones derivadas de la comisión de este tipo de actuaciones, pues tal como se apuntó, distorsiona y se contrapone a lo dispuesto por la ley marco, la cual es la única que, por mandato constitucional puede determinar los actos que se consideran faltas administrativas y a los cuales deben ajustarse las normas locales.

En este punto es necesario recordar que la Ley General tiene aplicación directa en la entidad, pues recordemos que su objeto es distribuir 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 estos incurran** y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación y las sanciones correspondientes.

Asimismo, resulta importante traer a colación que durante el proceso legislativo de reforma a la Norma Suprema en materia de combate a la corrupción, al momento de discutir la manera en que se iba a redactar el precepto que le otorga la facultad al Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se dejó muy claro que, para garantizar una efectiva homologación, se tenía que establecer claramente que le corresponde al legislador

federal fijar las conductas, sanciones y procedimientos para sancionar estos actos y que en ejercicio de su facultad de distribución de competencias podía determinar la subsistencia de las sanciones previstas en ordenamientos federales y locales, siempre que no fueran contrarias a las señaladas en la Ley General de la materia¹¹.

En este orden de ideas, es inconcuso que el Poder Reformador de la Norma Suprema tuvo la intención de otorgar al Congreso de la Unión la facultad amplia para determinar cuáles serán las conductas básicas que resulten necesarias para garantizar el desarrollo eficiente de la función pública y así velar por el debido ejercicio de los recursos públicos, que contemplen las herramientas y esquemas necesarios de colaboración entre autoridades para la adecuada investigación de las faltas administrativas¹².

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

Contrario a lo anterior, el legislador local al expedir la Ley de Capacitación en materia de Género, de Prevención y Erradicación de la Violencia hacia las Mujeres para el Estado de Baja California Sur, además de ampliar los supuestos que darán lugar a faltas administrativas graves de las y los servidores públicos sudcalifornianos, instaura una sanción distinta a las señaladas por la Constitución y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Adicionalmente, esta Comisión Nacional estima que el hecho de que el Congreso local haya establecido diversos supuestos como faltas graves en materia de responsabilidades administrativas de las y los servidores públicos en una ley diversa a su legislación local en la materia, también impacta perjudicialmente en la seguridad jurídica de las personas en la entidad, toda vez que genera dos fuentes

¹¹ Senadores. 21 de abril de 2015. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, Sobre la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Combate a la Corrupción. Página 83.

¹² Cámara de Diputados. 26 de febrero de 2015. Dictamen en sentido positivo de a las iniciativas con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Sistema Nacional Anticorrupción. Páginas 44 y 196.

normativas respecto de un solo tópico, generando falta de homologación y armonización jurídica que permita a los destinatarios de la norma conocer las hipótesis específicas que constituyen las infracciones respectivas.

Por todo lo anterior, se concluye que los artículos 15, párrafo segundo, y 16 de la Ley de Capacitación en materia de Género, de Prevención y Erradicación de la Violencia hacia las Mujeres para el Estado de Baja California Sur resultan contrarios al derecho humano de seguridad jurídica y al principio de legalidad, al establecer un régimen diferenciado o paralelo de faltas administrativas graves y de sanciones de forma distorsionada y contraria a las previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, por ende, contradice a la Constitución Federal.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas, por lo que se solicita atentamente que de ser tildados de inconstitucionales los preceptos controvertidos, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ANEXOS

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

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

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

2. Copia simple del Boletín Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Baja California Sur del 31 de julio de 2021, que contienen el Decreto 2780 por el que se expidió la Ley de Capacitación en Materia de Género, de Prevención y Erradicación de las violencias hacia las Mujeres para esa entidad. (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 profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

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

Ciudad de México, a 30 de agosto de 2021.

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

LMP/TSFM

