**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 69/2019 Y SUS ACUMULADAS 71/2019 Y 75/2019**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el uno de marzo de dos mil veintiuno, resolvió las acciones de inconstitucionalidad que he señalado, promovidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Nuevo León, en las que demandaron la invalidez de los artículos 24, 64, 66, 75 y 96 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León[[1]](#footnote-1), por considerar que esa ley local estableció una categorización de faltas administrativas distintas a las dispuestas por el Congreso de la Unión en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

El Pleno determinó declarar la invalidez de las disposiciones normativas antes referidas[[2]](#footnote-2). La sentencia se sustenta en que las legislaturas de los estados **no tienen competencia para ampliar el catálogo de infracciones** en que pueden incurrir los sujetos de la ley. Ello es así, pues al modificar la naturaleza de la infracción no solo se contrapone el artículo 49 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas[[3]](#footnote-3), sino que trasciende a aspectos intrínsecos de competencia sobre la autoridad que debe resolver: los órganos internos de control (para el caso de conductas no graves), o bien, el órgano fiscalizador correspondiente y la resolución a cargo del tribunal de justicia administrativa competente (en las conductas graves).

Respetuosamente no comparto la invalidez de las disposiciones normativas impugnadas, pues desde mi perspectiva, las legislaturas locales sí tienen competencia para ampliar el catálogo de conductas. Postura que es motivo del presente voto particular, el cual se sustenta en las siguientes consideraciones:

El artículo 40 de la Constitución Federal establece que los estados que integran la República Mexicana son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior[[4]](#footnote-4); por su parte, el artículo 124 señala que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias[[5]](#footnote-5).

Por su parte, el artículo 73, fracción XXIX-V de la Constitución Política[[6]](#footnote-6), determina que el Congreso de la Unión tiene facultad exclusiva para emitir la Ley General que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno con el fin de establecer obligaciones, sanciones y procedimientos afines al régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de particulares relacionadas con las mismas.

De lo anterior, se desprende, por una parte, que el Congreso de la Unión tiene facultad exclusiva para expedir la Ley General y, por otra, que existe una concurrencia entre la Federación y los Estados en materia de responsabilidades administrativas, siempre y cuando, **estos últimos al emitir la legislación correspondiente no se aparten de las bases constitucionales ni de la ley general.**

Al respecto, inclusive el dictamen que dio origen a la reforma constitucional en materia anticorrupción de veintisiete de mayo de dos mil quince[[7]](#footnote-7), por la que se creó la Ley General de Responsabilidades Administrativas de dos mil dieciséis, señala que la pretensión de la reforma era contar con un marco normativo de carácter general que proporcionara al Sistema Nacional Anticorrupción los elementos idóneos para su funcionamiento y sentar las bases de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, a fin de unir esfuerzos hacia el objetivo de prevenir, combatir y sancionar la corrupción.

No obstante, del mencionado dictamen también se desprende que la reforma buscaba dar facultades a las entidades federativas para legislar en la materia, siempre en congruencia con lo que disponga la ley general, **pero con plena libertad para establecer conductas susceptibles de ser constitutivas de infracciones administrativas y sus respectivas sanciones**, distintas inclusive, de las reconocidas a nivel federal. De manera textual el dictamen estableció lo siguiente:

*Es preciso advertir que esta redacción establece que la ley general distribuirá competencias entre los órdenes de gobierno “para establecer las responsabilidades administrativas…” Dichas responsabilidades, obligaciones, sanciones, etc., se establecen en actos formal y materialmente legislativos, por lo que no se hace nugatoria la facultad de las entidades federativas de legislar en la materia, sólo que habrán de hacerlo en congruencia con lo que disponga la ley general. De esta forma, corresponderá al Congreso de la Unión establecer claramente las conductas susceptibles de ser constitutivas de infracciones administrativas y sus respectivas sanciones y, en ejercicio de la facultad de distribución de competencias, podrá determinar la subsistencia de las sanciones previstas en los ordenamientos federales, así como los previstos en las disposiciones locales, siempre que no sean contrarias a las previstas en la Ley General.*

*La redacción que se propone contempla la facultad del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de determinar aspectos subjetivos y adjetivos en materia de responsabilidades de servidores públicos, aplicables a todos los órdenes de gobierno,* ***así como reservar a la Federación y a las entidades federativas la regulación de otras conductas que, atendiendo a la naturaleza y circunstancias específicas de cada uno de ellos, deban ser reguladas por la legislación federal o local; además de distribuir competencias, lo que permitirá una mayor articulación con el Sistema, que constituye el eje central de la reforma****.*

Por lo antes expuesto, desde mi perspectiva, el catálogo de conductas reconocido en la Ley General **únicamente dispone un piso mínimo de hipótesis de hecho no limitativo** para efectos del procedimiento administrativo de responsabilidad, lo que **faculta a los congresos estatales a regular otras que atiendan a su propio entorno y necesidades**, siempre que, respetando lo determinado por la mencionada Ley General, no reclasifiquen la gravedad o no gravedad de las conductas establecidas por el Congreso de la Unión.

Con base en estas consideraciones es que, respetuosamente, me aparto del criterio expuesto por la mayoría en el Pleno, ya que tratándose del catálogo de conductas para determinar la responsabilidad administrativa de las personas servidoras públicas, **los congresos locales sí cuentan con atribuciones constitucionales** para establecer diversas disposiciones específicas a través de las cuales pretendan atender determinada realidad que en esa materia esté sucediendo en cada entidad, **siempre y cuando no reclasifiquen la gravedad o no gravedad de las conductas establecidas por el Congreso de la Unión.**

**MINISTRA**

**ANA MARGARITA RÍOS FARJAT**

1. **Artículo 24.** Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta Ley, cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción sean realizados por personas físicas que directa o indirectamente actúen a su nombre, representación y pretendan obtener mediante tales conductas, beneficios para dicha persona moral o sus socios, accionistas, propietarios o personas que ejerzan control sobre ella, incluyendo respecto a éstas últimas las personas previstas en el artículo 52 de esta Ley.

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

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

   1. No inicien el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente, dentro del plazo de treinta días naturales, a partir de que tengan conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una falta administrativa grave, faltas de particulares o un hecho de corrupción; y
   2. Revelen la identidad de un denunciante anónimo protegido bajo los preceptos establecidos en esta Ley.

   Los Servidores Públicos o particulares que denuncien una Falta administrativa grave, hecho de corrupción o faltas de particulares, o sean testigos dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa, podrán solicitar medidas de protección que resulten razonables. La solicitud deberá ser evaluada y atendida de manera oportuna por la autoridad investigadora, substanciadora o resolutora, de conformidad con la Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León.

   Para efectos del presente capitulo será considerado hecho de corrupción lo establecido por los artículos 52, 53, 54, 55 y 57 de la presente Ley. Los casos restantes conformarán las faltas administrativas graves.

   **Artículo 66.** Incurrirá en soborno el particular que prometa, ofrezca o entregue cualquier beneficio indebido a que se refiere el artículo 52 de esta Ley a uno o varios Servidores Públicos, directamente o a través de terceros, a cambio de que dichos Servidores Públicos realicen o se abstengan de realizar un acto relacionado con sus funciones o con las de otro servidor público, o bien, abusen de su influencia real o supuesta, con el propósito de obtener o mantener, para sí mismo o para un tercero, un beneficio o ventaja, con independencia de la aceptación o recepción del beneficio o del resultado obtenido.

   Asimismo incurrirá en corrupción de servidores públicos, el particular que, para alcanzar sus objetivos, proponga cualquier beneficio a favor del servidor público o cualquiera de las personas que señala el artículo 52 del presente ordenamiento, para que dicho particular alcance su objetivo.

   Incurrirá en chantaje el particular o particulares que, conociendo la comisión de un delito o falta administrativa por parte de un servidor público, se aprovechare de esta situación para obtener ventaja indebida, en su beneficio o de las personas a que se refiere el artículo 52 de ésta Ley.

   **Artículo 75.** En los casos de responsabilidades administrativas distintas a las que son competencia del Tribunal, la Contraloría o los Órganos Internos de Control impondrán las sanciones administrativas siguientes:

   1. Amonestación pública o privada;
   2. Suspensión del empleo, cargo o comisión;
   3. Destitución de su empleo, cargo o comisión, y
   4. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

   La Contraloría y los Órganos Internos de Control podrán, imponer una o más de las sanciones administrativas señaladas en este artículo, siempre y cuando sean viables para garantizar el debido proceso y de acuerdo a la trascendencia de la falta administrativa no grave.

   La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de uno a treinta días naturales.

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

   **Artículo 96.** Las personas físicas o morales, públicas o privadas, que sean sujetos de investigación por presuntas irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones, deberán atender los requerimientos que, debidamente fundados y motivados, les formulen las autoridades investigadoras.

   La Autoridad investigadora otorgará un plazo de cinco hasta quince días hábiles para la atención de sus requerimientos, sin perjuicio de poder ampliarlo por causas debidamente justificadas, cuando así lo soliciten los interesados. Esta ampliación no podrá exceder en ningún caso de quince días hábiles.

   Los entes públicos a los que se les formule requerimiento de información, tendrán la obligación de proporcionarla en el mismo plazo a que se refiere el párrafo anterior, contado a partir de que la notificación surta sus efectos.

   Cuando los entes públicos, derivado de la complejidad de la información solicitada, requieran de un plazo mayor para su atención, deberán solicitar la prórroga debidamente justificada ante la Autoridad investigadora. De concederse la prórroga en los términos solicitados, el plazo que se otorgue será improrrogable. Esta ampliación no podrá exceder en ningún caso de quince días hábiles.

   Durante la investigación, las autoridades investigadoras podrán solicitar información o documentación a cualquier persona física o moral con el objeto de esclarecer los hechos relacionados con la comisión de presuntas faltas administrativas. [↑](#footnote-ref-1)
2. Por mayoría de 9 votos se aprobó la invalidez de los artículos 24, en las porciones *“directa o indirectamente”* y *“o sus socios, accionistas, propietarios o personas que ejerzan control sobre ella, incluyendo respecto a éstas últimas las personas previstas en el artículo 52 de esta Ley”*; del artículo 74, quinto párrafo, en la porción normativa: “*por más de un año”*; 75, segundo párrafo, en la porción normativa: “*siempre y cuando sean viables para garantizar el debido proceso y”*, y 96, segundo y cuarto párrafo, en la porción normativa: *“Esta ampliación no podrá exceder en ningún caso de quince días hábiles”.* La suscrita y el Ministro Laynez Potisek con voto en contra.

   Por mayoría de 10 votos se aprobó la invalidez del artículo 66, en las porciones: *“corrupción de servidores públicos” y “chantaje”*. La suscrita votó en contra. [↑](#footnote-ref-2)
3. **Artículo 49**. Incurrirá en Falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:

   1. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás Servidores Públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de ética a que se refiere el artículo 16 de esta Ley;
   2. Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir Faltas administrativas, en términos del artículo 93 de la presente Ley;
   3. Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que éstas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público.

   En caso de recibir instrucción o encomienda contraria a dichas disposiciones, deberá denunciar esta circunstancia en términos del artículo 93 de la presente Ley;

   1. Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, en los términos establecidos por esta Ley;
   2. Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;
   3. Supervisar que los Servidores Públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;
   4. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, en términos de las normas aplicables;
   5. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte;
   6. Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un Conflicto de Interés. Las manifestaciones respectivas deberán constar por escrito y hacerse del conocimiento del Órgano interno de control, previo a la celebración del acto en cuestión. En caso de que el contratista sea persona moral, dichas manifestaciones deberán presentarse respecto a los socios o accionistas que ejerzan control sobre la sociedad, y
   7. Sin perjuicio de la obligación anterior, previo a realizar cualquier acto jurídico que involucre el ejercicio de recursos públicos con personas jurídicas, revisar su constitución y, en su caso, sus modificaciones con el fin de verificar que sus socios, integrantes de los consejos de administración o accionistas que ejerzan control no incurran en conflicto de interés.

   [↑](#footnote-ref-3)
4. **Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. [↑](#footnote-ref-4)
5. **Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias. [↑](#footnote-ref-5)
6. **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad para: […]

   **XXIX-V.** Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación. [↑](#footnote-ref-6)
7. 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. Aprobadopor el Pleno del Senado de la República el 21 de abril de 2015 por 99 votos a favor. (pp. 77 a 84). [↑](#footnote-ref-7)