

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 183/2020, así como los Votos Particulares de las señoras Ministras Loretta Ortiz Ahlf y Ana Margarita Ríos Farjat.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
183/2020**

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

MINISTRO PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

SECRETARIA: MARIANA MERINO COLLADO

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos controvierte los artículos 12 y 15 de la Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios, expedida mediante Decreto 204/2020, publicado el siete de abril de dos mil veinte en el periódico oficial de dicha entidad.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	10
II.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial se presentó de manera oportuna.	11
III.	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	12
IV.	CAUSAS IMPROCEDENCIA SOBRESEIMIENTO	DE Y Se desestima el argumento planteado por el Poder Ejecutivo del Estado.	13
V.	ESTUDIO DE FONDO	Conforme al marco constitucional relativo a la materia de responsabilidades administrativas y los criterios que este Tribunal Pleno ha sustentado en este ámbito, las legislaturas locales no deben prever un catálogo o supuestos diversos de faltas administrativas al ya previsto por la Ley General, en tanto que dichas disposiciones podrían trastocar aspectos competenciales del Sistema de Anticorrupción. En el presente caso, la legislatura de Yucatán adicionó supuestos al catálogo de conductas que actualizan faltas administrativas graves, ya que una lectura de los preceptos impugnados permite advertir que se previó como falta administrativa grave el incumplimiento –en general– de las disposiciones de la Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios y las responsabilidades administrativas que deriven de ello. Lo anterior, no sólo implica una contradicción con el sistema de faltas administrativas previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, sino que trasciende a los aspectos intrínsecos de la competencia de los órganos que sustanciarán y resolverán los procedimientos correspondientes.	15

		<p>En tales condiciones, el planteamiento relativo a que el artículo 15 de la Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios vulnera el principio de legalidad y seguridad jurídica resulta fundado, por tanto, se declara su invalidez.</p> <p>Se precisa que en lo que respecta al artículo 12 de la Ley de Imagen Institucional del Estado de Yucatán y sus Municipios, el Pleno determinó desestimar el planteamiento respectivo, al no alcanzar una mayoría calificada para declarar su invalidez.</p>	
VI.	EFFECTOS	<p>Se declara la invalidez del artículo 15 de la Ley de Imagen Institucional del Estado de Yucatán y sus Municipios, expedida mediante Decreto 204/2020, publicado el siete de abril de dos mil veinte en el periódico oficial de dicha entidad federativa.</p> <p>La declaratoria de invalidez tendrá efectos retroactivos al ocho de abril de dos mil veinte, fecha en que entró en vigor el Decreto 204/2020, mediante el cual se expidió la Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios.</p>	29
VII.	DECISIÓN	<p>PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO. Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 12 de la Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios, expedida mediante el Decreto Número 204/2020, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el siete de abril de dos mil veinte.</p> <p>TERCERO. Se declara la invalidez del artículo 15 de la Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios, expedida mediante el Decreto Número 204/2020, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el siete de abril de dos mil veinte, por los motivos expuestos en el apartado V de esta decisión.</p> <p>CUARTO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos retroactivos al ocho de abril de dos mil veinte, a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Yucatán, de conformidad con el apartado VI de esta determinación.</p> <p>QUINTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Diario Oficial del Estado de Yucatán, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p>	31

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
183/2020****PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

MINISTRO PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

COTEJÓ

SECRETARIA: MARIANA MERINO COLLADO

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **diecisiete de octubre dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Por la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 183/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 12 y 15 de la Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios, expedida mediante Decreto Número 204/2020, publicado el siete de abril de dos mil veinte en el periódico oficial de dicha entidad federativa.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA ACCIÓN

1. **Presentación del escrito inicial.** El tres de agosto de dos mil veinte,¹ María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió la presente acción de inconstitucionalidad en la que demandó la invalidez de los artículos 12 y 15 de la Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios, publicada el siete de abril de dos mil veinte en el periódico oficial de dicha entidad federativa.
2. **Artículos constitucionales violados.** La Comisión accionante señaló vulnerados los artículos 1º, 14, 16 y 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como, los diversos 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
3. **Conceptos de invalidez.** En el único concepto de invalidez la accionante expresa razonamientos tendentes a evidenciar la vulneración a los principios de seguridad jurídica y legalidad contenidos en los preceptos constitucionales e instrumentos internacionales referidos.
4. La accionante argumenta lo siguiente:
 - Las conductas establecidas como responsabilidades para los servidores públicos como faltas administrativas graves generan inseguridad jurídica porque no encuadran en las conductas previstas en la Ley General.
 - La regulación contenida distorsiona, contradice y/o genera un parámetro diferenciado respecto del régimen de faltas administrativas graves establecido en la Ley General, siendo que el actuar de la autoridad estatal legislativa la debe tener como guía.
 - El creador de las normas jurídicas se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley de forma arbitraria y los gobernados tengan la plena certeza de a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.
 - El legislador local contravino y distorsiona el sistema de faltas y sanciones establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas que constituye el ordenamiento marco en la materia sanciones administrativas, lo que genera incertidumbre jurídica en los gobernados.
 - Con la reforma de mayo de dos mil quince, en materia de combate a la corrupción, se modificó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se sentaron las reglas y los principios para desarrollar un Sistema Nacional Anticorrupción, el cual está basado en la actuación armónica y coordinada con diversas autoridades, así como en las entidades federativas.
 - El artículo 109 Constitucional, en su fracción III, establece los principios y directrices generales de las responsabilidades y sanciones administrativas aplicables a los servidores públicos, por lo que para dar congruencia al sistema, la fracción XXIX-V del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos facultó al Congreso de la Unión para expedir la ley general que distribuyera competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servicios públicos, sus obligaciones y las sanciones aplicables.

¹ Folios 1 a 27 del expediente.

- Al expedirse la Ley General, su objetivo fue establecer el parámetro de validez en los procesos de producción de otras normas y que los órganos legislativos locales se ajustaran a lo que dispone para ser válidas. En el sistema constitucional mexicano, existen materias exclusivas de un nivel de gobierno y otras que son concurrentes, por lo que, en el caso de la concurrencia, el Congreso de la Unión será el que distribuya los distintos aspectos y le corresponde regular a cada uno de los órganos legislativos locales por medio de la ley marco.
 - La Ley General de Responsabilidades Administrativas establece las faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con éstas, clasificándolas en graves y no graves de conformidad con los artículos 49 al 64 Bis de ese ordenamiento, por lo que dichas disposiciones constituyen el marco que deberán observar las legislaciones locales en sus respectivos ordenamientos.
 - La intención del poder reformador fue precisamente homologar el sistema en todas las entidades federativas a fin de generar certidumbre jurídica y facilitar la operatividad, por lo que no es posible que las legislaturas locales lo alteren, distorsionen o contravengan.
 - Las disposiciones de la ley impugnada califican como graves diversas conductas, así como el incumplimiento de las disposiciones de dicho ordenamiento, sin ajustarse al catálogo de faltas administrativas graves previsto en la Ley General y tener certeza del procedimiento y las sanciones correspondientes.
 - El hecho de que el Congreso Local haya establecido diversos supuestos de responsabilidades administrativas en una ley diversa a su legislación local en esa materia impacta perjudicialmente la seguridad jurídica, pues genera dos fuentes normativas distintas, propiciando la falta de homologación y armonización jurídica que permita conocer las hipótesis específicas que constituyen las infracciones respectivas.
 - En la Ley General se fijan las conductas, sanciones y procedimientos y los ordenamientos locales pueden determinarlas siempre que no sean contrarias a las establecidas.
 - El legislador constitucional estableció que corresponde al Congreso de la Unión determinar los aspectos sustanciales y adjetivos en materia de responsabilidades de los servidores públicos, aplicables a todos los órdenes de gobierno, sin embargo, al expedir la Ley de Imagen Institucional estatal en contravención a lo anterior, el legislador estatal además de ampliar los supuestos en los que los servidores públicos incurrir en faltas administrativas graves, los instituye de manera diferenciada, distorsionada y contraria a los supuestos calificados en la Ley General.
5. **Admisión y trámite.** El siete de agosto de dos mil veinte, la Presidencia de este Alto Tribunal Constitucional ordenó formar y registrar la acción de inconstitucionalidad con el expediente 183/2020 y designó a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández como instructora del procedimiento.
6. El trece de agosto de dos mil veinte, la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad; asimismo, ordenó dar vista a los órganos que emitieron y promulgaron las normas impugnadas para que rindieran sus informes respectivos; además, requirió al Congreso de Yucatán para que, al rendir su informe, enviara a este Alto Tribunal copia certificada de los antecedentes legislativos del Decreto impugnado y al Poder Ejecutivo para que exhibiera un ejemplar del Periódico Oficial del Estado en el que se publicó el referido Decreto.
7. **Informe de la autoridad emisora.** El ocho de septiembre de dos mil veinte,² la Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Yucatán, en representación del Poder Legislativo del Estado, rindió el informe respectivo. La citada autoridad manifestó, en síntesis, lo siguiente:
- Los numerales impugnados no son violatorios de los artículos 1, 14, 16 y 73 fracción XXIX-V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los artículos 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y los artículos 2 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
 - Es erróneo el razonamiento de la Comisión; lo dispuesto en los artículos 12 y 15 de la Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios no contravienen alguna disposición de la Constitución Federal; el decreto impugnado es constitucional, habida cuenta que siguió el proceso legislativo con estricto apego a las facultades conferidas.
 - El Congreso Local está facultado para expedir las leyes que rigen en la entidad, como acontece en el caso, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política del Estado y las leyes que de ella derivan.

² Evidencia criptográfica del expediente de la Acción de Inconstitucionalidad 183/2020.

- A lo largo de diversas administraciones públicas ha persistido una latente demanda de la sociedad hacia los entes públicos con relación al gasto público y, en ese sentido, los recursos públicos deben ser destinados para la satisfacción de las atribuciones del Estado relacionadas con las necesidades colectivas o sociales.
 - El ordenamiento impugnado obliga a los Poderes Públicos del Estado a acotar la aplicación de recursos que se emplean para el cambio de colores en fachadas, de logotipos en edificios públicos, así como vehículos y papelería, entre otros, y que el dinero ahorrado por estos conceptos sea reorientado a programas sociales, educativos o culturales en beneficio de la sociedad.
 - De la exposición de motivos se advierte la importancia de la creación del capítulo IV de la multicitada ley, ya que en la misma se establecen los supuestos en los que los servidores públicos del Estado pueden incurrir en faltas por el mal uso de la imagen institucional.
 - La Ley de Imagen Institucional genera criterios claros que evitan el dispendio de recursos públicos, ya que la finalidad del Capítulo IV es imposibilitar que se lucre y se obtenga algún beneficio con el uso de la imagen institucional de las dependencias públicas del Estado.
 - La finalidad de la ley es evitar el dispendio de los recursos que no generan un bienestar a la sociedad y, por el contrario, generan un ahorro significativo y trascendental en la economía pública en atención a lo establecido en el artículo 134 de la Constitución General, el cual establece que los recursos públicos deben ser aplicados en forma eficiente y eficaz, a fin de satisfacer los objetivos a los que son destinados y así evitar la distracción de los recursos que no generan un bien social y sí una afectación al gasto público.
 - La comisión accionante no advierte que el espíritu de los numerales controvertidos recae en una cuestión de orden público e interés social, ya que su finalidad es garantizar el cuidado de la sociedad y la economía pública y fungen como un mecanismo para dar cumplimiento a dicho fin.
 - Es improcedente el concepto de invalidez esgrimido por la accionante en cuanto a que son inconstitucionales los artículos 12 y 15 de la Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios, puesto que el Congreso reguló conforme a derecho todo el proceso legislativo, respetando lo dispuesto en la Constitución Federal, sin contravenir ningún precepto establecido en la misma como se pretende hacer creer.
 - El capítulo de responsabilidades y sanciones administrativas tiene por objeto garantizar que se dé cumplimiento a la correcta utilización de la imagen institucional, impidiendo con ello a los servidores públicos lucrar o enriquecerse con la utilización de la imagen institucional.
8. **Informe de la autoridad promulgadora.** El nueve de septiembre de dos mil veinte,³ el Consejero Jurídico del Gobierno de Yucatán, Mauricio Tappan Silveira, rindió el informe respectivo y, sustancialmente, expresó lo siguiente:
- La promulgación y publicación del decreto 204/2020, publicado en el Diario Oficial de la Entidad el siete de abril de dos mil veinte, fue en cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 55, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Yucatán y 14, fracción VII, del Código de la Administración Pública del referido Estado.
 - La promulgación no resulta inconstitucional y el acto de publicación por sí mismo, no contradice ni contraviene los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 - La acción de inconstitucionalidad es improcedente respecto del Gobernador de Yucatán, porque al promulgar el decreto referido, lo único que hizo fue cumplir con la obligación que imponen los artículos 55, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Yucatán y 14, fracción VII, del Código de la Administración Pública de la misma entidad, ya que la Ley de Imagen Institucional para el Estado y sus Municipios fue emitida por el Congreso del Estado, guardando las formalidades que señalan las normas de la materia.
 - Contrario a lo que afirma la Comisión accionante, los actos legislativos que culminaron con la expedición de la Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios, se encuentran debidamente motivados y fundamentados en virtud de que el Congreso del Estado actuó dentro de los límites de las atribuciones que la propia Constitución Estatal le confiere, al ser autoridad competente para legislar sobre los ramos que sean competencia del Estado, así como reformar, abrogar y derogar leyes y decretos que se expidieren o participar en las reformas a la Constitución.

³ Evidencia criptográfica del expediente de la Acción de Inconstitucionalidad 183/2020.

- Al haber actuado dentro de los límites constitucionales locales los conceptos de invalidez son infundados, puesto que los actos de autoridad legislativa sí cumplen con los requisitos fundamentales y de motivación que para los mismos se exige.
9. **Opinión de la Fiscalía General de la República.** A pesar de haberse dado vista mediante auto de trece de agosto de dos mil veinte, la Fiscalía General de la República no presentó pedimento alguno.
 10. **Cierre de instrucción.** Recibidos los alegatos, el veintiuno de octubre de dos mil veinte, se cerró la instrucción del asunto y se envió el asunto a la ministra instructora para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.
 11. **Retorno.** En sesión pública solmene celebrada el dos de enero de dos mil veintitrés, la Ministra instructora Norma Lucía Piña Hernández fue elegida Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que mediante acuerdo de la misma fecha, el presente expediente fue retornado al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea para la elaboración del proyecto de sentencia correspondiente.

I. COMPETENCIA

12. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁵ toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre los artículos 12 y 15 de la Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
13. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado 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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

II. OPORTUNIDAD

14. La acción de inconstitucionalidad fue promovida de manera oportuna dentro del plazo de treinta días naturales previsto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁶
15. El Decreto 204/2020 mediante el cual se expidió la Ley impugnada fue publicado el siete de abril de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado de Yucatán. Dada la suspensión de plazos del Poder Judicial de la Federación, con motivo de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2-COVID-19,⁷ el referido plazo legal para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del tres de agosto al uno de septiembre del mismo año, sin que pase inadvertido lo dispuesto en el punto segundo del Acuerdo General 10/2020 del Pleno de este Alto Tribunal del veintiséis de mayo de dos mil veinte.⁸

⁴ **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.

(...)

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. (...).

⁵ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación 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; (...):

⁶ **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 impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

⁷ Se suspendieron términos a través de los Acuerdos Generales números 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del diecisiete de marzo, trece y veintisiete de abril, veintiséis de mayo, veintinueve de junio y trece de julio, todos de dos mil veinte.

⁸ **SEGUNDO.** Se habilitan los días y horas que resulten necesarios durante el periodo referido en el Punto Primero de este Acuerdo General, con el objeto de que:

(...)

2. Se promuevan, únicamente por vía electrónica, los escritos iniciales de todos los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de los acuerdos generales plenarios 8/2020 y 9/2020, mediante el uso de la FIREL o de la e.firma (antes FIEL), generándose los expedientes electrónicos a que dichos acuerdos generales se refieren, sin perjuicio de que los expedientes físicos se integren una vez que se normalicen las actividades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; (...).

16. Lo anterior porque el hecho de que a partir del Acuerdo General 10/2020 este Alto Tribunal dispusiera que se habilitaban los días para para la promoción por vía electrónica de los asuntos de su competencia mediante el uso de la FIREL o de la firma (antes FIEL) no implicó el levantamiento de la suspensión de los plazo o términos, pues de conformidad con el Acuerdo General 14/2020, ello sucedió hasta el tres de agosto de dos mil veinte.
17. De modo que, si el escrito inicial fue presentado el tres de agosto de dos mil veinte, consecuentemente, resulta oportuno.
18. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado 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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

III. LEGITIMACIÓN

19. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada para promover la presente acción de inconstitucionalidad, en términos del artículo 105, fracción II, inciso g), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
20. Además, el escrito inicial fue presentado por María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la referida Comisión Nacional, quien acredita dicho carácter con la copia certificada de su designación,⁹ y cuenta con facultades para ello de conformidad con el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.¹⁰
21. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado 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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

22. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 19, párrafo último, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se pasa a examinar la improcedencia de la acción, atento a lo expuesto por las autoridades demandadas, por ser ésta una cuestión de orden público y de estudio preferente.
23. El Poder Ejecutivo del Estado aduce que, al promulgarse el Decreto que contiene la ley impugnada, lo único que hizo fue cumplir con lo dispuesto en los artículos 55, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Yucatán y 14, fracción VII, del Código de la Administración Pública de Yucatán.
24. Como se advierte, la autoridad no hace valer una auténtica causa de improcedencia en términos del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia que remite al diverso artículo 65 del mismo ordenamiento, en materia de acciones de inconstitucionalidad,¹¹ sino que sólo aduce la actuación en cuanto a la obligación de promulgación de la ley, por lo que dicho planteamiento debe desestimarse.

⁹ Foja 12 del expediente. Acuerdo de designación de doce de diciembre de dos mil diecinueve, suscrito por la Presidenta y el Secretario, ambos de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Senado de la República.

¹⁰ **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

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."

¹¹ **Artículo 65.** En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

Las causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad".

Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

II. Contra normas generales o actos en materia electoral;

III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;

IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y;

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio".

25. Cobra aplicación la jurisprudencia P./J.38/2010 del Pleno de este Alto Tribunal Constitucional, cuyo rubro informa: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES”**.
26. Al no existir diversa causal de improcedencia planteadas por las partes, o bien, que de oficio advierta este Tribunal Constitucional, se procede al estudio de fondo.
27. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado 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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

V. ESTUDIO DE FONDO

28. En su único concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce, en esencia, que los artículos 12 y 15 de la Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios vulneran el principio de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que establecen un sistema de faltas administrativas graves que distorsiona el diseño en materia de responsabilidades administrativas previsto en la Constitución General y en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
29. Lo anterior, porque el sistema derivado de las normas impugnadas amplía el catálogo de faltas administrativas graves previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, ya que el artículo 12 de la Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios establece un catálogo de conductas que actualizan responsabilidades de los servidores públicos y el artículo 15 del mismo ordenamiento las califica como faltas graves. Tal distorsión es trascendente para la seguridad jurídica, toda vez que la calificativa de la falta determina el trámite del procedimiento y la competencia de la autoridad que impondrá las sanciones.
30. En adición a lo anterior, la Comisión accionante señala que el hecho de que se prevean diversos supuestos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos en una ley distinta a la ley local en la materia, también impacta en la seguridad jurídica al generar dos fuentes normativas sobre el mismo tópico, propiciando la falta de homologación y armonización jurídica que permita conocer las hipótesis específicas que constituyen las infracciones respectivas.
31. Como primera cuestión, debe tenerse presente el marco constitucional relativo a la materia de responsabilidades administrativas y los criterios que este Tribunal Pleno ha sustentado en este ámbito.
32. El veintisiete de mayo de dos mil quince, se reformaron, entre otros, los artículos 108; 109; 73, fracciones XXIX-H y XXIX-V; 113 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de crear **un sistema uniforme de combate a la corrupción en materia de responsabilidades de los servidores públicos** en los tres ámbitos de gobierno y la distribución de competencias.
33. En particular, mediante la reforma a la fracción XXIX-V del artículo 73 constitucional,¹² en relación con el artículo segundo transitorio¹³ del decreto respectivo, se facultó al Congreso de la Unión para emitir, entre otras, la Ley General de Responsabilidades Administrativas; y, el artículo cuarto transitorio¹⁴ estableció

¹² **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIV. Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución;

(...)

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. (...)

¹³ **Segundo.** El Congreso de la Unión, dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 de esta Constitución, así como las reformas a la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H de dicho artículo. Asimismo, deberá realizar las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el presente Decreto y en las leyes que derivan del mismo.

¹⁴ **Cuarto.** El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de las leyes generales a que se refiere el Segundo Transitorio del presente Decreto.

que las Legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, debían expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de la ley general.

34. Esta reforma constitucional ha sido materia de análisis por este Tribunal Pleno en distintas acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, en las que se analizaron cuestiones relacionadas con el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos o temas afines.¹⁵
35. En dichos precedentes se ha expuesto que en los artículos transitorios de la reforma aludida 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 requería 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.
36. También se ha señalado que conforme al dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Diputados, se advierte 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. (...) el sistema nacional de fiscalización, en términos del proyecto, se inscribe como un subsistema consolidado y autónomo pero funcionando como eje central y pilar fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción, 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 que 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, así como la promoción de la integridad pública. (...) el Sistema pretende homologar acciones entre los diferentes órdenes de gobierno para la generación de mayores estándares de integridad pública y combate a la corrupción. No obstante, este objetivo no podrá alcanzarse sin mecanismos de coordinación efectivos. Con la finalidad de dotar al Sistema del marco jurídico necesario para su adecuado funcionamiento, se considera indispensable complementar el marco constitucional con la facultad del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de emitir una ley general que establezca las bases de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno competentes en las materias objeto del presente dictamen”.¹⁶
37. Conforme a este diseño constitucional, el Pleno ha señalado que **no existe prohibición para que los Estados emitan leyes que regulen la materia de responsabilidades administrativas en el ámbito local**. Incluso, existe un mandato expreso para que las entidades federativas expidan las leyes y realicen las adecuaciones normativas correspondientes para adecuar su régimen local de responsabilidades administrativas, siempre **que ello esté ajustado a los parámetros previstos en la Ley General respecto de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, obligaciones, sanciones aplicables, así como los procedimientos para su aplicación**.¹⁷

¹⁵ Dichos precedentes se conforman por las **acciones de inconstitucionalidad** 30/2016 y su acumulada 31/2016, resuelta el diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis; 56/2016 y 58/2016, resueltas el cinco de septiembre de dos mil dieciséis; 53/2017 y su acumulada 57/2017, resuelta el veintinueve de agosto de dos mil diecisiete; 78/2017 y su acumulada 79/2017, resuelta el veintiocho de septiembre del mismo año; 119/2017 resuelta el catorce de enero de dos mil veinte; 115/2017, resuelta el día veintitrés de enero de ese año y 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019, resuelta el primero de marzo de dos mil veintiuno. Asimismo, por las **controversias constitucionales** 76/2015 y 12/2016 resueltas el veintinueve de mayo de dos mil diecisiete; 182/2019, 183/2019, 184/2019 y 185/2019 resueltas el veintiocho de mayo de dos mil veinte y 169/2017 resuelta el primero de septiembre del mismo año.

¹⁶ A la cual se hace referencia en la acción de inconstitucionalidad 115/2017 ya mencionada.

¹⁷ Así se indicó en la acción de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019, resuelta por el Tribunal Pleno.

38. Ahora bien, mediante Decreto publicado el dieciocho de julio de dos mil dieciséis en el Diario Oficial de la Federación, el Congreso de la Unión expidió, entre otras,¹⁸ la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX-V constitucional y el segundo transitorio de la citada reforma.¹⁹
39. Conforme a su artículo 1º, la Ley General de Responsabilidades Administrativas es de orden público y de observancia general en toda la República y tiene por objeto 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.²⁰
40. En lo que concierne al análisis de mérito, el artículo 3 de dicha Ley General **definió las faltas administrativas de los servidores públicos, las cuales clasificó como no graves y graves**²¹ con base en la distinción del artículo 109 constitucional²² y estableció que las primeras serán sancionadas por la Secretaría de la Función Pública del Poder Ejecutivo Federal o sus homólogos en las entidades federativas;²³ mientras que las segundas serán resueltas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa o sus homólogos en las entidades federativas.²⁴ De este modo, la Ley General estableció las conductas que actualizan faltas no graves (artículos 49 y 50), las faltas graves (artículos 52 a 64 Ter) y los actos de particulares relacionados con faltas graves (artículos 65 a 72), así como el sistema de sanciones para cada tipo de falta (artículos 75 a 83).

¹⁸ También se expidieron la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

¹⁹ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

(...)

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. (...)"

"Segundo. El Congreso de la Unión, dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 de esta Constitución, así como las reformas a la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H de dicho artículo. Asimismo, deberá realizar las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el presente Decreto y en las leyes que derivan del mismo".

²⁰ **Artículo 1.** La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, y tiene por objeto 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 éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

²¹ **Artículo 3.** Para efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

XV. Falta administrativa no grave: Las faltas administrativas de los Servidores Públicos en los términos de la presente Ley, cuya sanción corresponde a las Secretarías y a los Órganos internos de control;

XVI. Falta administrativa grave: Las faltas administrativas de los Servidores Públicos catalogadas como graves en los términos de la presente Ley, cuya sanción corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas;

XXIV. Secretarías: La Secretaría de la Función Pública en el Poder Ejecutivo Federal y sus homólogos en las entidades federativas;

(...)"

²² **Artículo 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

(...)

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

Las faltas administrativas graves 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 serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control. (...)"

²³ **Artículo 10.** Las Secretarías y los Órganos internos de control, y sus homólogos en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, substanciación y calificación de las faltas administrativas.

Tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como Faltas administrativas no graves, las Secretarías y los Órganos internos de control serán competentes para iniciar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos en esta Ley.

En el supuesto de que las autoridades investigadoras determinen en su calificación la existencia de faltas administrativas, así como la presunta responsabilidad del infractor, deberán elaborar el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y presentarlo a la Autoridad substanciadora para que proceda en los términos previstos en esta Ley.

Además de las atribuciones señaladas con anterioridad, los Órganos internos de control serán competentes para:

(...)"

²⁴ **Artículo 12.** Los Tribunales, además de las facultades y atribuciones conferidas en su legislación orgánica y demás normatividad aplicable, **estarán facultados para resolver la imposición de sanciones por la comisión de Faltas administrativas graves y de Faltas de particulares, conforme a los procedimientos previstos en esta Ley**".

41. En relación con la **regulación de las faltas administrativas**, en la acción de inconstitucionalidad 115/2017²⁵ –en la que se analizó la constitucionalidad de un precepto de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes que **ampliaba** el catálogo de faltas no graves previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas–, el Pleno consideró que **las legislaturas locales no pueden modificar aspectos relacionados íntimamente con la competencia** y, por tanto, **no deben prever un catálogo o supuestos diversos de faltas no graves al ya previsto por la Ley General**, en tanto que dichas disposiciones podrían trastocar las competencias de los órganos mencionados previamente y su correlación dentro del Sistema de Anticorrupción.
42. Además se señaló que “la regulación de los aspectos inherentes como los sujetos obligados, las autoridades competentes, **las infracciones administrativas**, las sanciones, y los procedimientos de investigación, sustanciación y sanción, **son competencia exclusiva del Congreso de la Unión mediante la emisión de la ley general, en el caso específico, la Ley General de Responsabilidades Administrativas**, siendo facultad del legislador local poder replicar, adaptar, o parafrasear su contenido en la norma propia, sin posibilidad de modificarla y, aun menos, contrariarla”.²⁶
43. Las anteriores consideraciones se reiteraron al resolver la acción de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019, en la que además se señaló que: “la Ley General de Responsabilidades Administrativas expedida por el Congreso de la Unión, sólo preserva una competencia residual muy limitada para las legislaturas locales, en tanto que dicho ordenamiento, en esencia, contiene todo lo necesario para operar a nivel nacional un **sistema homogéneo de responsabilidades administrativas, sin mayores espacios para disminuir, modificar o ampliar los alcances de las previsiones sustantivas y procedimentales contenidos en ella**”.²⁷
44. Siguiendo el mismo criterio, en la controversia constitucional 210/2019, el Tribunal Pleno invalidó un precepto de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Quintana Roo, en el que **se adicionó como falta administrativa grave una conducta no prevista en la Ley General de Responsabilidades Administrativas**, respecto de lo cual se indicó que “las legislaturas locales no pueden modificar aspectos relacionados íntimamente con la competencia y, por tanto, **no deben prever supuestos diversos de faltas graves a los ya previstos por la Ley General de Responsabilidades Administrativas en tanto que dichas disposiciones podrían trastocar las competencias de órganos y su correlación dentro del Sistema Anticorrupción**”.²⁸
45. Una vez precisado lo anterior, se procede al análisis de las normas impugnadas, las cuales establecen lo siguiente:
- “Artículo 12.** Incurrirá en responsabilidad aquel servidor público que:
- I. Utilice la imagen institucional y/o el escudo oficial, para fines distintos a los establecidos en esta ley.
- II. Maneje una imagen institucional que se contraponga a lo establecido en esta ley.
- III. A quien desarrolle y utilice una imagen institucional o difusión institucional que contenga eslóganes, ideas, expresiones, imágenes, colores o cualquier elemento visual que directa o indirectamente puedan vincularse con persona alguna, partido político u organización privada o social con fines distintos a la función pública.
- IV. El uso de cualquier eslogan o frase publicitaria que pueda ser vinculada con cualquier partido político en los bienes muebles e inmuebles de carácter público.
- V. Use indebidamente el escudo oficial, así como lucre u obtenga algún beneficio económico con la utilización del mismo.”
- Artículo 15.** El incumplimiento de las disposiciones previstas en esta ley, y consecuentemente las responsabilidades administrativas que deriven, tendrán el carácter de faltas administrativas graves para efectos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Yucatán.”
46. La Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios –en la que se encuentran contenidos los preceptos impugnados– tiene por objeto regular la utilización de colores en los bienes muebles e inmuebles destinados al servicio de la administración pública estatal, municipal y órganos

²⁵ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte.

²⁶ Sentencia del Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 115/2017, página 136.

²⁷ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019, página 55.

²⁸ Sentencia de la controversia constitucional 210/2019, página 73.

- autónomos, así como establecer las bases en que deberán sustentarse las políticas, criterios y actividades para regular el uso y la difusión de la imagen institucional por parte de las dependencias, entidades y ayuntamientos.²⁹
47. Las normas controvertidas forman parte del Capítulo IV de dicho ordenamiento, relativo a **las responsabilidades y sanciones administrativas**. En concreto, el artículo 12 establece diversas conductas relacionadas con el uso de la imagen institucional que se prevén como responsabilidades para los servidores públicos; y, el **artículo 15** dispone que **el incumplimiento de las disposiciones previstas en dicho ordenamiento y, consecuentemente, las responsabilidades administrativas que deriven, tendrán el carácter de faltas administrativas graves** para efectos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Yucatán.
48. Pues bien, la legislatura local previó como falta administrativa grave, **el incumplimiento –en general– de las disposiciones de la Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios y las responsabilidades administrativas que deriven de ello**.
49. Ahora bien, a partir de un análisis de los preceptos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas que establecen las conductas que constituyen faltas administrativas graves,³⁰ se advierte

²⁹**Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios.**

Artículo 1. Las disposiciones de esta ley son de orden público, interés social, observancia general y obligatoria en el estado de Yucatán, para todas las dependencias y entidades que forman parte de la administración pública estatal y municipal, ya sea centralizada, paraestatal o paramunicipal, así como para los poderes legislativo y judicial, y los órganos constitucionales autónomos del Estado.

Artículo 2. Esta ley tiene por objeto regular la utilización de colores en los bienes muebles e inmuebles destinados al servicio de la administración pública estatal, municipal, y órganos autónomos, así como establecer las bases en que deberán sustentarse las políticas, criterios y actividades para regular el uso y la difusión de la imagen institucional por parte de las dependencias, entidades y ayuntamientos.

³⁰ **Artículo 52.** Incurrirá en **cohecho** el servidor público que exija, acepte, obtenga o pretenda obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público, que podría consistir en dinero; valores; bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado; donaciones; servicios; empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.

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

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

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

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

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

Artículo 55. Incurrirá en **utilización indebida de información** el servidor público que adquiera para sí o para las personas a que se refiere el artículo 52 de esta Ley, bienes inmuebles, muebles y valores que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, así como obtener cualquier ventaja o beneficio privado, como resultado de información privilegiada de la cual haya tenido conocimiento.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- que el incumplimiento de las disposiciones de la Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios, establecido en el artículo 15, **no se encuentra contemplado en el catálogo de faltas administrativas graves** establecido por la ley marco.
50. Con lo anterior se advierte que, mediante dicho precepto, **la legislatura local adicionó un nuevo supuesto al catálogo de conductas que actualizan faltas administrativas graves**, lo que no sólo implica una contradicción con el sistema de faltas administrativas previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, sino que trasciende a los aspectos intrínsecos de la competencia, en tanto que, la calificación de las faltas como graves o no graves es lo que determina la competencia de los órganos que sustanciarán y resolverán los procedimientos correspondientes.
 51. Como se indicó previamente, este Tribunal Pleno ha señalado reiteradamente que en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, **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 de Responsabilidades Administrativas**, siendo facultad del legislador local replicar, adaptar, o parafrasear su contenido, sin posibilidad de modificarlo. Por tanto, **las legislaturas locales no pueden prever un catálogo o supuestos diversos de faltas administrativas a los previstos por la Ley General de Responsabilidades Administrativas**, en tanto que dichas disposiciones podrían trastocar las competencias de los órganos y su correlación dentro del Sistema de Anticorrupción.
 52. En tales condiciones, el planteamiento relativo a que el artículo 15 de la Ley de Imagen Institucional del Estado de Yucatán y sus Municipios vulnera el principio de legalidad y seguridad jurídica resulta **fundado**, pues mediante tales preceptos, **el Congreso local adicionó supuestos de faltas administrativas graves** y, al hacerlo, modifica aspectos relacionados con la competencia de los órganos que sancionan y resuelven los procedimientos de responsabilidades administrativas, en contravención al sistema establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y en los artículos 109 y 73, fracción XXIX-V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 53. Por tanto, se declara la **invalidez** del artículo 15 de la Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios.
 54. Al resultar fundado el planteamiento analizado, resulta innecesario analizar el argumento restante. Lo anterior, con apoyo en la jurisprudencia **P.J. 37/2004**, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.”**³¹

Artículo 60 Bis. Comete **simulación de acto jurídico** el servidor público que utilice personalidad jurídica distinta a la suya para obtener, en beneficio propio o de algún familiar hasta el cuarto grado por consanguinidad o afinidad, recursos públicos en forma contraria a la ley. Esta falta administrativa se sancionará con inhabilitación de cinco a diez años.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(Nota: Este último precepto fue adicionado el 22 de noviembre de 2021, esto es, después de haberse promovido la acción de inconstitucionalidad).

³¹“**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.** Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.” (P/J 37/2004, registro digital 181398, Pleno, Novena Época, SJF, Tomo XIX, Junio de 2004, página 863).

55. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Zaldívar Lelo de Larrea, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose del parámetro de regularidad constitucional, respecto de declarar la invalidez del artículo 15 de la Ley de Imagen Institucional del Estado de Yucatán y sus Municipios. La señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. La señora Ministra Ortiz Ahlf votó únicamente por la invalidez de la porción normativa “graves” de dicho numeral y reservó su derecho de formular voto particular. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.
56. Cabe señalar que, en lo que respecta al artículo 12 de la Ley de Imagen Institucional del Estado de Yucatán y sus Municipios, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento respectivo, al no alcanzar una mayoría calificada para declarar su invalidez, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Precedentes citados en este apartado:* Acción de inconstitucionalidad 115/2017, acción de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019 y controversia constitucional 210/2019.

VI. EFECTOS

57. Los artículos 41, fracción IV, 42, párrafos primero y tercero, y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicables en términos del artículo 59 de la propia ley, establecen que las sentencias deben contener la fijación de sus alcances y efectos, que éstos surtirán a partir de la fecha en que discrecionalmente lo determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.
58. En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado anterior, **se declara la invalidez del artículo 15 de la Ley de Imagen Institucional del Estado de Yucatán y sus Municipios**, expedida mediante Decreto Número 204/2020, publicado el siete de abril de dos mil veinte en el periódico oficial de dicha entidad federativa.
59. Asimismo, se precisa que **la declaratoria de invalidez tendrá efectos retroactivos al ocho de abril de dos mil veinte**, fecha en que entró en vigor el Decreto 204/2020, mediante el cual se expidió la Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios.³²
60. Lo anterior, siguiendo el criterio del Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 88/2021,³³ del que se deriva que, si bien los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución General³⁴ y 45, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de la materia³⁵ reservan los efectos retroactivos de la invalidez para normas en materia penal, lo cierto es que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que los principios básicos del derecho penal son aplicables al derecho administrativo sancionador,³⁶ por lo que los preceptos citados deben ser interpretados a la luz del principio *pro personae* derivado del artículo 1º constitucional.
61. De modo que, si bien el precepto invalidado no tiene propiamente el carácter de norma penal, constituye una norma de derecho administrativo sancionador, al establecer conductas que actualizan faltas administrativas graves; por tanto, deben otorgarse efectos retroactivos a la declaratoria de invalidez respectiva.

³² Decreto 204/2020 por el que se expide la Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios.

“Artículo primero. Entrada en vigor. Esta ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán.”

³³ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintiocho de febrero de dos mil veintitrés. Este aspecto se aprobó por mayoría de siete votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Presidenta Piña Hernández, en contra de los emitidos por los Ministros Pardo Rebollo, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

³⁴ “Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)”

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia. (...)”.

³⁵ Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

³⁶ “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.” (Tesis P./J. 99/2006, Novena Época, Pleno, SJF, Tomo XXIV, Agosto de 2006, página 1565).

62. La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Yucatán.
63. Estas consideraciones no son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea y Presidenta Piña Hernández, respecto de determinar que la declaratoria de invalidez surta efectos retroactivos al ocho de abril de dos mil veinte. Las señoras Ministras y los señores Ministros Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. En cuanto a las consideraciones respecto a determinar que la declaratoria de invalidez con efectos retroactivos surta a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado, son obligatorias al haberse aprobado 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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

VII. DECISIÓN

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se **desestima** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 12 de la Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios, expedida mediante el Decreto Número 204/2020, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el siete de abril de dos mil veinte.

TERCERO. Se declara la **invalidez** del artículo 15 de la Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios, expedida mediante el Decreto Número 204/2020, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el siete de abril de dos mil veinte, por los motivos expuestos en el apartado V de esta decisión.

CUARTO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus **efectos retroactivos** al ocho de abril de dos mil veinte, a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Yucatán, de conformidad con el apartado VI de esta determinación.

QUINTO. **Publíquese** esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Diario Oficial del Estado de Yucatán, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al IV relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea y Presidenta Piña Hernández separándose del parámetro de regularidad constitucional, respecto del apartado V, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 12 de la Ley de Imagen Institucional del Estado de Yucatán y sus Municipios. Las señoras Ministras y los señores Ministros Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. La señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministros Laynez Potisek anunciaron sendos votos particulares. La señora Ministra Ortiz Ahlf reservó su derecho de formular voto particular.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose del parámetro de regularidad

constitucional, respecto del apartado V, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 15 de la Ley de Imagen Institucional del Estado de Yucatán y sus Municipios. La señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. La señora Ministra Ortiz Ahlf votó únicamente por la invalidez de la porción normativa "graves" de dicho numeral y reservó su derecho de formular voto particular. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez surta efectos retroactivos al ocho de abril de dos mil veinte. Las señoras Ministras y los señores Ministros Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que la declaratoria de invalidez con efectos retroactivos surta a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado.

En relación con el punto resolutivo quinto:

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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

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

Firma la señora Ministra Presidenta con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe y certifica, para los efectos de lo previsto en el artículo 68, fracciones III y XIII, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la causa por la cual el engrose no se suscribe por el Ministro que presentó como ponente la propuesta de resolución que se discutió y aprobó en la sesión en la que se dictó la sentencia de la presente acción de inconstitucionalidad.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Para efectos de lo previsto en el artículo 68, fracciones III y XIII, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ante la conclusión del período constitucional del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea con motivo de la renuncia aprobada por el Senado de la República en su sesión del quince de noviembre de dos mil veintitrés, al tenor de su comunicado número 451 de esa fecha, se hace constar que, como se advierte de las páginas de la 2 a la 9 del acta de la sesión pública del Tribunal Pleno celebrada el diecisiete de octubre de dos mil veintitrés, el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea como ponente presentó el proyecto de resolución de la acción de inconstitucionalidad 183/2020 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el cual se resolvió conforme a las modificaciones aprobadas en términos de las votaciones alcanzadas; posteriormente, en términos de la última parte de la fracción IV del artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el engrose respectivo circuló para observaciones del nueve al quince de noviembre de dos mil veintitrés, plazo durante el cual no se recibió alguna, en la inteligencia de que el texto definitivo del engrose se remitió por la Ponencia respectiva a esta Secretaría General de Acuerdos mediante correo electrónico el dieciséis de noviembre de dos mil veintitrés, lo que se precisa para los efectos de lo establecido en la primera parte de la fracción IV del artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.- Ciudad de México a tres de junio de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de veintiún fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 183/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del diecisiete de octubre de dos mil veintitrés, firmada autógrafamente por la señora Ministra Presidenta y con la certificación correspondiente del Secretario General de Acuerdos en términos de lo previsto en el artículo 68, fracciones III y XIII, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para los efectos de lo establecido en el artículo 14, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a ocho de julio de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 183/2020.

El diecisiete de octubre de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la **acción de inconstitucionalidad 183/2020**, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra los artículos 12 y 15, ambos de la Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios, expedida mediante Decreto 204/2020, publicado el siete de abril de dos mil veinte en el diario oficial de dicha entidad.

En dichos preceptos se estableció un catálogo de infracciones administrativas relacionadas con el uso indebido del escudo e imagen institucional del Gobierno del Estado de Yucatán (artículo 12), así como la previsión de que el incumplimiento de las disposiciones de la propia ley local y las responsabilidades que deriven tendrán el carácter de faltas administrativas graves para efectos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Yucatán (artículo 15).

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos combatió la inconstitucionalidad de dichos preceptos bajo el argumento de que vulneran los principios de seguridad jurídica y legalidad, debido a que contravienen y distorsionan el sistema de faltas administrativas graves previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

I. Resolución del Pleno.

Con relación al artículo 12 de la ley impugnada, existió una mayoría de seis votos de integrantes del Tribunal Pleno que consideraron la invalidez de esa norma, mientras que cinco señoras Ministras y señores Ministros votamos en contra y por el reconocimiento de validez¹. De esa manera, al no alcanzarse la votación calificada de ocho votos para la declaración de invalidez que establece el artículo 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Federal, se determinó desestimar la acción de inconstitucionalidad respecto de dicho precepto.

Respecto al artículo 15 impugnado, existió una mayoría de ocho votos para declarar su invalidez. Respecto a este precepto únicamente voté por la invalidez de la porción normativa “graves”².

Para invalidar el precepto de referencia, en la sentencia se retoman las consideraciones sostenidas en los precedentes de este Tribunal Pleno que sostienen que en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, 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 de Responsabilidades Administrativas, siendo facultad del legislador local replicar, adaptar, o parafrasear su contenido, sin posibilidad de modificarlo, de modo que las legislaturas locales no pueden prever un catálogo o supuestos diversos de faltas administrativas a los previstos por la Ley General, en tanto que dichas disposiciones podrían trastocar las competencias de los órganos y su correlación dentro del Sistema de Anticorrupción.

Los precedentes citados son las acciones de inconstitucionalidad 115/2017, y 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019, así como la controversia constitucional 210/2019.

Por otra parte, en el fallo se indica que el artículo 15 dispone que el incumplimiento de las disposiciones previstas en dicho ordenamiento y, consecuentemente, las responsabilidades administrativas que deriven tendrán el carácter de faltas administrativas graves para efectos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Yucatán.

A partir de esa lectura, la sentencia afirma que la legislatura local previó como falta administrativa grave, el incumplimiento –en general– de las disposiciones de la Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios y las responsabilidades administrativas que deriven de ello, lo cual modifica aspectos relacionados con la competencia de los órganos que sancionan y resuelven los procedimientos de responsabilidades administrativas, en contravención al sistema establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y en los artículos 109 y 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo tanto, la sentencia resuelve declarar la invalidez del artículo 15 de la Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios.

¹ Mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea y Presidenta Piña Hernández separándose del parámetro de regularidad constitucional, respecto del apartado V, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 12 de la Ley de Imagen Institucional del Estado de Yucatán y sus Municipios. Las señoras Ministras y los señores Ministros Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. La señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek anunciaron sendos votos particulares. La señora Ministra Ortiz Ahlf reservó su derecho de formular voto particular.

² Mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose del parámetro de regularidad constitucional, respecto del apartado V, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 15 de la Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios. La señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. La señora Ministra Ortiz Ahlf votó únicamente por la invalidez de la porción normativa “graves” de dicho numeral y reservó su derecho de formular voto particular. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

II. Motivos de disenso que sustentan el presente voto particular.

En el presente voto expondré las razones de mi disidencia sobre los temas puntualizados.

Tal y como lo precisé en la intervención que expresé en la sesión de diecisiete de octubre dos mil veintitrés, en mi opinión, debió reconocerse la validez del artículo 12 de la ley impugnada y del resto del numeral 15 Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios, con excepción de la porción normativa "graves" contenida en este último precepto.

Como lo adelanté en un inicio, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos esencialmente sostuvo que los artículos 12 y 15 impugnados vulneran los principios de seguridad jurídica y de legalidad, debido a que establecen un sistema de faltas administrativas graves que distorsiona el diseño en materia de responsabilidades administrativas previsto en la Constitución General y en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ello, porque con el sistema normativo impugnado se amplía el catálogo de faltas administrativas graves previstas en la Ley General en la materia, ya que el artículo 12 combatido establece un catálogo de conductas que actualizan responsabilidades de los servidores públicos, mientras que el diverso 15 las califica como faltas graves.

Finalmente, la Comisión accionante indicó que el hecho de que se prevean diversos supuestos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos en una ley distinta a la ley local en la materia también impacta en la seguridad jurídica al generar dos fuentes normativas sobre el mismo tópico, propiciando la falta de homologación y armonización jurídica que permita conocer las hipótesis específicas que constituyen las infracciones respectivas.

Ahora bien, el proyecto original de esta sentencia proponía calificar como fundado el planteamiento medular de la accionante y declarar la inconstitucionalidad de ambos preceptos al actualizar una vulneración al principio de seguridad jurídica y de legalidad, en tanto que de su lectura sistemática se deducía el establecimiento de un catálogo de faltas administrativas graves distinta al previsto en la Ley general de la materia.

No obstante, en la sesión del Tribunal Pleno se alcanzó una mayoría de seis votos a favor de la invalidez del numeral 12 impugnado, con mi voto en contra, por lo que se desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto de dicho precepto. Por otra parte, por mayoría de ocho votos se declaró la invalidez del artículo 15 de la ley impugnada, sin computar el voto de la suscrita, en tanto que este versó solamente por la invalidez de la porción normativa "graves" de dicha norma y no de su totalidad.

Precisado lo anterior, aclaro que, en términos generales, coincido con el criterio consolidado de este Tribunal Pleno consistente en que las legislaturas locales no pueden ampliar el catálogo de faltas administrativas establecido en la Ley General de la materia, de acuerdo con lo establecido en los artículos 73, fracción XXIX-V, y 109, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, de conformidad con la metodología adoptada en la **acción de inconstitucionalidad 127/2021 y su acumulada 131/2021**, falladas el diecinueve de septiembre de dos mil veintitrés y tomando en cuenta las consideraciones de la **acción de inconstitucionalidad 3/2020**, del veintitrés de mayo de dos mil veintitrés, considero que únicamente debe invalidarse la porción normativa "graves" del artículo 15 de la Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios, porque estimo que sólo esa porción genera contravención al sistema de responsabilidades administrativas.

Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 127/2021 y su acumulada 131/2021**, este Tribunal Pleno por mayoría de ocho votos declaró la invalidez de la porción normativa "grave" del segundo párrafo del artículo 15 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, que establecía con ese carácter la falta administrativa por el incumplimiento de los servidores públicos de recibir capacitación para prevenir y erradicar todo tipo de violencia hacia las mujeres. El Pleno consideró que la norma era inconstitucional porque establecía un supuesto de falta administrativa grave no prevista en la Ley General de la Materia. Cabe destacar que con la invalidez decretada se dejó a salvo que dicha falta diera lugar a una sanción administrativa.

Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 3/2020** se reconoció que el legislador local sí puede regular aspectos relacionados con responsabilidades administrativas, ya que dependiendo de la especialización de las leyes es posible que sea necesario establecer qué conductas pueden constituir faltas administrativas por el incumplimiento de las disposiciones legales aplicables, lo que no está permitido es distorsionar el sistema establecido por la ley marco para la investigación y sanción de esas faltas, así como las bases mínimas para determinar su gravedad.

Incluso en la **acción de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019**, resueltas el primero de marzo de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno determinó, entre otras cuestiones, que si bien el legislador local puede replicar, adaptar o parafrasear el contenido de la Ley General de Responsabilidades Administrativas en la propia norma local, lo que no tiene permitido es modificar el sentido de lo previsto en dicha Ley general, ni menos contrariar lo ahí dispuesto o establecer normas que resulten incongruentes con la misma.

Con base en tales precedentes y particularmente la **acción de inconstitucionalidad 127/2021 y su acumulada 131/2021**, en la que voté a favor, considero que en el presente asunto la porción normativa “graves” prevista en el artículo 15 de la Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios es la que genera una contravención al sistema de responsabilidades administrativas previsto en los artículos 73, fracción XXIX-V y 109, de la Constitución Federal.

En efecto, el artículo 12 impugnado³ establece una serie de conductas vinculadas con la utilización indebida de la imagen institucional del Gobierno estatal y municipal de Yucatán, susceptibles de generar responsabilidad administrativa para la persona servidora pública; sin embargo, es la porción normativa “graves” contenida en el artículo 15⁴ la que genera el vicio de inconstitucionalidad, pues al clasificar con esa gravedad el incumplimiento de las disposiciones de la ley local excede las que con ese carácter están establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

De esa forma, si se excluye la porción normativa a la que me he referido, se purga el vicio de inconstitucionalidad de la parte restante del artículo 15 impugnado que solo hace una remisión a la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Yucatán para efectos del incumplimiento de las disposiciones y responsabilidades derivadas de la Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios.

Al respecto, el artículo 51 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Yucatán establece el catálogo de faltas administrativas no graves de los servidores públicos en el orden jurídico local. Dentro de los distintos supuestos que prevé ese precepto importa destacar el contenido de la fracción I, inciso n)⁵, que señala como infracción el incumplimiento generalizado de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público, como en el presente caso lo son las conductas señaladas en el artículo 12 de la Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios.

Por tanto, al invalidar solo la porción normativa “graves” del artículo 15 impugnado se exime al resto de ese precepto como del artículo 12 impugnados del vicio de inconstitucionalidad advertido al no generar una distorsión en el sistema de responsabilidades administrativas.

Por tales razones es que voté solo por declarar la invalidez de la porción normativa “graves” del artículo 15 y por reconocer la validez de la parte restante de ese precepto y del artículo 12 impugnados.

Atentamente

Ministra **Loretta Ortiz Ahlf**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cinco fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf, en relación con la sentencia del diecisiete de octubre de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 183/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a ocho de julio de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.

³ **Artículo 12.** Incurrirá en responsabilidad aquel servidor público que:

I. Utilice la imagen institucional y/o el escudo oficial, para fines distintos a los establecidos en esta ley.

II. Maneje una imagen institucional que se contraponga a lo establecido en esta ley.

III. A quien desarrolle y utilice una imagen institucional o difusión institucional que contenga eslóganes, ideas, expresiones, imágenes, colores o cualquier elemento visual que directa o indirectamente puedan vincularse con persona alguna, partido político u organización privada o social con fines distintos a la función pública.

IV. El uso de cualquier eslogan o frase publicitaria que pueda ser vinculada con cualquier partido político en los bienes muebles e inmuebles de carácter público.

V. Use indebidamente el escudo oficial, así como lucre u obtenga algún beneficio económico con la utilización del mismo.

⁴ **Artículo 15.** El incumplimiento de las disposiciones previstas en esta ley, y consecuentemente las responsabilidades administrativas que deriven, tendrán el carácter de faltas administrativas **graves** para efectos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Yucatán.

⁵ **Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Yucatán.**

Artículo 51. Faltas no graves.

Incurrirá en Falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones y conductas siguientes:

I.- 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, en lo particular de manera enunciativa, mas no limitativa, respecto a las siguientes conductas: [...]

n) Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público. [...]

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 183/2020.

En la sesión celebrada el diecisiete de octubre de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 12 y 15 de la Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios, que regulaban dos supuestos de faltas administrativas graves en los que podían incurrir las personas servidoras públicas: el uso indebido de la imagen institucional y del escudo del Estado, así como el incumplimiento de las disposiciones de la propia ley local¹.

El proyecto original, sometido a nuestra consideración, proponía invalidar las disposiciones impugnadas por violar los principios de seguridad jurídica y legalidad, debido a que el Congreso del Estado de Yucatán carecía de facultades para establecer faltas graves distintas a las previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, ya que podrían trastocar las competencias de los órganos y su correlación dentro del Sistema Nacional Anticorrupción.

Por mayoría de ocho votos², el Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 15 de la Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios. Sin embargo, la acción de inconstitucionalidad se desestimó respecto al artículo 12 de la misma ley, al no alcanzar la mayoría calificada requerida³, por tanto, no existe un pronunciamiento expreso de este Alto Tribunal en el sentido de que el precepto impugnado es válido.

Voté en contra de la invalidez de ambas disposiciones, por lo que respetuosamente emito el presente voto para reiterar mi disidencia respecto al criterio mayoritario que sostiene que las legislaturas estatales no pueden ampliar el catálogo de conductas infractoras establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Voto particular.

Desde mi perspectiva, los Congresos locales sí cuentan con atribuciones constitucionales para ampliar el catálogo de conductas previstas en la ley general, siempre y cuando, al emitir la legislación correspondiente no reclasifiquen la gravedad o no gravedad de las conductas infractoras identificadas por el Congreso de la Unión.

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los Estados que integran la República Mexicana son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior⁴. Por su parte, el diverso 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 competencias⁵.

¹ **Artículo 12.** Incurrirá en responsabilidad aquel servidor público que:

I. Utilice la imagen institucional y/o el escudo oficial, para fines distintos a los establecidos en esta ley.

II. Maneje una imagen institucional que se contraponga a lo establecido en esta ley.

III. A quien desarrolle y utilice una imagen institucional o difusión institucional que contenga eslóganes, ideas, expresiones, imágenes, colores o cualquier elemento visual que directa o indirectamente puedan vincularse con persona alguna, partido político u organización privada o social con fines distintos a la función pública.

IV. El uso de cualquier eslogan o frase publicitaria que pueda ser vinculada con cualquier partido político en los bienes muebles e inmuebles de carácter público.

V. Use indebidamente el escudo oficial, así como lucre u obtenga algún beneficio económico con la utilización del mismo.

Artículo 15. El incumplimiento de las disposiciones previstas en esta ley, y consecuentemente las responsabilidades administrativas que deriven, tendrán el carácter de faltas administrativas graves para efectos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Yucatán.

² La invalidez del artículo 15 se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa y Presidenta Piña Hernández, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea y Pérez Dayán. La Ministra Ortiz Ahlf votó únicamente por la invalidez de la porción normativa "graves". El Ministro Laynez Potisek y la suscrita Ministra Ríos Farjat votamos en contra.

³ La propuesta de invalidez del artículo 12 obtuvo una mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Presidenta Piña Hernández, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea, por lo que no se alcanzó una mayoría calificada. Los Ministros Aguilar Morales, Laynez Potisek y Pérez Dayán, así como la Ministra Ortiz Ahlf y la suscrita Ministra Ríos Farjat votamos en contra.

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.

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.

Además, el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución determina que el Congreso de la Unión tiene la 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 mismas⁶.

Del contenido de tales preceptos constitucionales 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.**

Inclusive el dictamen que dio origen a la reforma constitucional en materia anticorrupción de veintisiete de mayo de dos mil quince⁷, 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 para prevenir, combatir y sancionar la corrupción.

No obstante, del mencionado dictamen también se desprende que la reforma buscaba otorgar 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** ya establecidas por el Congreso de la Unión.

En este entendimiento, he venido sosteniendo que son precisamente las legislaturas estatales quienes poseen un conocimiento directo de las realidades sociales en sus territorios, lo que les brinda la posibilidad de **establecer faltas administrativas en contextos específicos para tratar problemáticas que requieran regulación y sanción a nivel local.**

En el caso concreto, de la exposición de motivos de la iniciativa por la que se expidió la Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios, advierto que el legislador estatal buscaba regular el uso de la imagen institucional del Estado para responder a la demanda social de un manejo más eficiente del gasto público, priorizando áreas esenciales como la salud, la seguridad pública y la educación, y minimizando gastos de menor relevancia como los cambios frecuentes de la imagen de gubernamental.

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.

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. Aprobado por el Pleno del Senado de la República el 21 de abril de 2015 por 99 votos a favor. (pp. 77 a 84).

El legislador local identificó una práctica recurrente en las administraciones estatales y municipales de modificar la imagen institucional con cada cambio de gobierno por razones meramente políticas. Por ello, calificó como faltas administrativas graves el uso indebido de la imagen institucional y del escudo del Estado (artículo 12), así como el incumplimiento de las disposiciones previstas en la propia ley local (artículo 15).

Me parece que la decisión del Congreso yucateco de calificar estas conductas como faltas administrativas graves es constitucional, ya que responde a la necesidad de fortalecer la confianza ciudadana en la gestión eficiente y responsable de recursos públicos. Además, aborda de manera directa una problemática identificada en las administraciones locales, donde el cambio no regulado de la imagen gubernamental no sólo implica un derroche de recursos públicos, sino que también afecta la cohesión social y la pluralidad cultural y política de la ciudadanía yucateca.

Es importante precisar que las conductas infractoras cuestionadas no están específicamente contempladas en la ley general. Esto, a mi parecer, brindó al Congreso local la posibilidad de calificarlas como graves atendiendo a la problemática y finalidad perseguidas.

Finalmente, considero pertinente destacar que he sostenido un criterio similar en las acciones de inconstitucionalidad **115/2017**, en la que el Tribunal Pleno invalidó ciertas fracciones del artículo 36 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, ya que ampliaban el catálogo de faltas no graves de la ley general⁸; **69/2019** y sus acumuladas **71/2019** y **75/2019**, en la que se invalidaron diversas disposiciones de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León por adicionar supuestos de faltas administrativas graves distintos a la ley general⁹; y en la controversia constitucional **210/2019**, en la que se invalidó una porción normativa del artículo 5 de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo que calificaba como una falta grave ampliar el horario para la venta de bebidas alcohólicas en establecimientos que no contaran con el dictamen de anuencia¹⁰.

Al discutirse dichos precedentes, me pronuncié en el sentido de que las entidades federativas sí tienen competencia para legislar en materia de responsabilidades administrativas, siempre y cuando, no alteren el diseño previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Por tales razones, en la presente acción de inconstitucionalidad voté por la validez de los artículos 12 y 15 de la Ley de Imagen Institucional para el Estado de Yucatán y sus Municipios, pues considero que no distorsionan el marco de responsabilidades establecido en la ley general y, además, reflejan un conocimiento directo de las realidades sociales de la entidad.

Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina.-** Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en relación con la sentencia del diecisiete de octubre de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 183/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a ocho de julio de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.

⁸ Resuelta el 23 de enero de 2020, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

En ese asunto formulé un voto concurrente en el que señalé que no compartía el criterio mayoritario relativo a que las legislaturas estatales no pueden ampliar el catálogo de conductas infractoras previstas en la ley general. Sin embargo, voté a favor de la invalidez porque el legislador local reclasificó la gravedad de determinadas conductas graves a no graves, desconfigurando la categorización prevista por el Congreso de la Unión.

⁹ Fallada el 1 de marzo de 2021, por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Laynez Potisek y la suscrita Ministra Ríos Farjat votamos en contra. En ese caso, emití un voto particular en el que reiteré mi postura relativa a que los Congresos locales sí tienen competencia para ampliar el catálogo de conductas infractoras.

¹⁰ Resuelta el 8 de abril de 2021, por mayoría de siete votos de las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los Ministros Aguilar Morales, Laynez Potisek y Pérez Dayán, así como la suscrita Ministra Ríos Farjat votamos en contra.

En ese precedente, formulé un voto particular en el que reiteré mi postura relativa a la facultad de las legislaturas locales para ampliar el catálogo de conductas infractoras. Además, señalé que la norma impugnada atendía a una realidad social que ha orillado a las legislaturas a implementar medidas de combate al alcoholismo y la inseguridad.