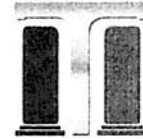




TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MÉXICO



"2021. Año de la Consumación de la Independencia y la Grandeza de México".

JURISDICCIÓN CONSULTIVA  
REF. TJA-MJC- 50/2021

Toluca, Estado de México, a 10 de diciembre de 2021

M. EN D. ARLEN SIU JAIME MERLOS  
MAGISTRADA PRESIDENTA  
PRESENTE.

Con fundamento en el artículo 48, fracción VI de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, me permito anexar al presente, la opinión consultiva mediante la que se exponen los antecedentes de inconstitucionalidad de diversas Leyes de Responsabilidades Administrativas locales por rebasar los alcances de la legislación general.

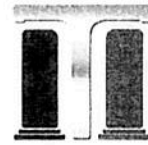
En dicha opinión se concluye que atendiendo a los múltiples pronunciamientos de nuestro máximo Tribunal, resulta necesario plantear ante la legislatura local, una reforma que suprima las faltas administrativas no graves y graves que no se encuentren reguladas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, con la finalidad de armonizar la legislación local y evitar la vulnerabilidad jurídica de los procedimientos disciplinarios que se instauren por incumplimiento a alguno de estos supuestos.

Sin otro particular, reiterándome a disposición para futuros comentarios sobre el tema planteado, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.



ATENTAMENTE

ALBERTO GÁNDARA RUIZ ESPAZA  
MAGISTRADO CONSULTOR



## OPINIÓN CONSULTIVA

### INCONSTITUCIONALIDAD DE PORCIONES NORMATIVAS DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS Y LA NECESIDAD DE PLANTEAR UNA REFORMA LEGAL PARA ARMONIZARLA A LA LEY GENERAL

La reforma Constitucional del 27 de mayo de 2015, tuvo como objetivo la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y ordenó que se expedieran las Leyes Reglamentarias correspondientes, lo que sucedió el 18 de julio de 2016.

Uno de los objetivos principales de estas reformas, fue determinar que todos los servidores públicos tuvieran los mismos derechos, obligaciones y prohibiciones, independientemente del orden o nivel de gobierno en el que se desempeñen y que fuera un solo Sistema Nacional de coordinación, lo cual quedó perfectamente plasmado en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, al determinar lo siguiente:

#### LGRA

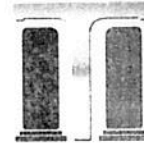
*Artículo 1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, y tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.*

Algunos estados de la República publicaron sus propias Leyes y otros hasta la fecha continúan aplicando la Ley General.

De las entidades federativas que optaron por legislar sus propias leyes locales, en algunos casos, incluyeron figuras o cuestiones que no se encuentran en las Leyes Generales, lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado inconstitucional en diversas sentencias en las que se resuelven acciones de inconstitucionalidad.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MÉXICO



Un primer antecedente, es la sentencia que resuelve la Acción de Inconstitucionalidad 45/2016, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 2019, siendo promovente el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en contra del Congreso de la Ciudad de México, por la publicación de la Ley de Transparencia Local, al rebasar los alcances de la Ley General de Transparencia.

Posteriormente, mediante sentencia de enero de 2020, (publicada hasta el 5 de marzo de 2021) se resuelve la Acción de Inconstitucionalidad 115/2017, en la que se invalidan diversas disposiciones de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, por no ajustarse a los principios establecidos en la Constitución Federal y las disposiciones contenidas en la Ley General de la materia, señalando que conforme a lo dispuesto en los artículos 73, fracción XXIX-V, y 124 constitucionales, los Estados pueden emitir leyes que regulen la materia en su ámbito territorial, pero siempre que ello esté ajustado a los parámetros previstos en la Ley General, en sus aspectos sustantivos y adjetivos.

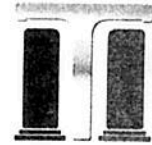
Otro caso relevante es la sentencia que resuelve la Controversia Constitucional 185/2019, publicada en el DOF el 31 de diciembre de 2020, que declara la invalidez del artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Oaxaca, en el párrafo segundo que señala: *"Tratándose de los ayuntamientos, agentes municipales, de Policía y demás servidores públicos municipales deberán presentar las declaraciones ante el Órgano Interno de Control del Congreso del Estado"*.

Así mismo en las acciones de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019, promovidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Nuevo León, La Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó en marzo de 2021, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de octubre de 2021, diversas disposiciones de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León por establecer una regulación distinta a la prevista por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, reiterando que si bien las entidades federativas tienen competencia para legislar en la materia en el ámbito local, al hacerlo no pueden alterar el diseño previsto por el Congreso de la Unión en la Ley General.

Entre los preceptos invalidados están los que adicionaban supuestos constitutivos de faltas administrativas graves y que se calificaban como "hechos de corrupción" de forma distinta a la Ley General.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MÉXICO



Así mismo, en cuanto al sistema de faltas y sanciones administrativas, invalidó disposiciones que incorporaban faltas adicionales al catálogo de la Ley General.

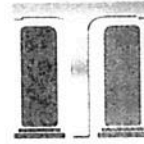
El antecedente más reciente, lo encontramos en la sentencia del Pleno de la SCJN, que resuelve la Controversia Constitucional 210/2019, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre pasado, con 10 votos a favor y uno particular.

En dicha sentencia, se hace referencia a las Acciones de Inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019, en las que se reitera que la Ley General de Responsabilidades Administrativas, 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.

Destaca que resulta evidente que el Congreso estatal al prever, en el párrafo tercero del artículo 5 de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Quintana Roo, que incurrirá en falta administrativa grave el funcionario o autoridad que autorice extensión de horario para la venta de bebidas alcohólicas sin verificar que el establecimiento respectivo cuente con el dictamen de anuencia correspondiente, modifica el catálogo que la Ley General de la materia establece en su clasificación de faltas administrativas graves, ya que adiciona un supuesto de conducta catalogada como falta administrativa grave.

La sentencia transcribe *in extenso*, el catálogo de faltas administrativas graves previstas en la Ley General y señala que están estrechamente relacionadas con conductas constitutivas de delitos cometidos en la administración pública o hechos de corrupción y concluye que el Congreso estatal creó un nuevo supuesto al catálogo de faltas administrativas graves en que pueden incurrir los servidores públicos, lo que repercute de manera directa en una posible contraposición con el catálogo de faltas graves.

Así mismo, reitera que la propia Corte ha sustentado que el Sistema de Anticorrupción se basa en una distribución competencial que permite, desde las leyes generales, homologar los aspectos relacionados, entre otros, con responsabilidades administrativas y fiscalización y por ello el Constituyente previó como facultad exclusiva del Congreso de la Unión, la emisión de normas de carácter general que establecieran de manera clara la competencia de los órganos referentes en la materia y fijara las bases necesarias para que las autoridades adecuaran de manera integral su legislación, con observancia absoluta de los



principios constitucionales de distribución exclusiva y residual de competencias legislativas entre Federación y Estados.

Concluye 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.

Ante tales circunstancias, debemos observar que la legislación del Estado de México, rebasa los alcances de la Ley General, lo que implica la vulnerabilidad de aquellas disposiciones que no se encuentran armonizadas a la misma.

En cuanto al Catálogo de Faltas No Graves, agrega las siguientes:

*VIII. Actuar y ejecutar legalmente con la máxima diligencia, los planes, programas, presupuestos y demás normas a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades, conforme a una cultura de servicioorientada al logro de resultados.*

*X. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas y servidores públicos con los que tenga relación con motivo de éste.*

*XI. Observar un trato respetuoso con sus subalternos.*

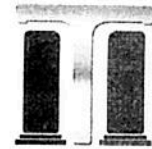
*XIII. Cumplir con la entrega de índole administrativo del despacho y de toda aquella documentación inherente a su cargo, en los términos que establezcan las disposiciones legales o administrativas que al efecto se señalen.*

*XIV. Proporcionar, en su caso, en tiempo y forma ante las dependencias competentes, la documentación comprobatoria de la aplicación de recursos económicos federales, estatales o municipales, asignados a través de los programas respectivos.*

*XV. Abstenerse de solicitar requisitos, cargas tributarias o cualquier otro concepto adicional no previsto en la legislación aplicable, que tengan por objeto condicionar la expedición de licencias de funcionamiento para unidades económicas o negocios.*

*XVI. Cumplir con las disposiciones en materia de Gobierno Digital que impongan la Ley de la materia, su reglamento y demás disposiciones aplicables.*

*XVII. Utilizar las medidas de seguridad informática y protección de datos e información personal recomendada por las instancias competentes.*



XVIII. *Cumplir oportunamente con los laudos que dicte el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje o cualquier de las Salas Auxiliares del mismo, así como pagar el monto de las indemnizaciones y demás prestaciones a que tenga derecho el servidor público, y*

XIX. *Las demás que le impongan las leyes, reglamentos o disposiciones administrativas aplicables.*

En el catálogo de las Faltas Graves, adiciona dos tipos, que han generado polémica en los estudiosos de la materia, pues se trata literalmente de delitos contra la libertad sexual de las personas, que se trasladaron en faltas administrativas.

Estos dos tipos ya se encuentran regulados en materia penal en los artículos 269 y 269 Bis, del Código Penal del Estado de México, en el capítulo de "Libertad Sexual de las Personas", no así en el correspondiente a los hechos de corrupción.

En la Ley de Responsabilidades Administrativas local, se regulan de la siguiente manera:

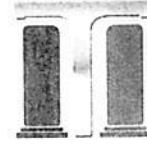
#### DEL HOSTIGAMIENTO Y ACOSO SEXUAL

**Artículo 59.** *Comete hostigamiento sexual un servidor público que realice en forma indebida, por cualquier medio, requerimientos de carácter sexual no consentidos por la persona requerida, y que amenacen o perjudiquen su situación laboral o sus oportunidades en el servicio público.*

**Artículo 60.** *Comete acoso sexual, quien con fines de lujuria asedie reiteradamente a un servidor público, aprovechándose de cualquier circunstancia que produzca desventaja, indefensión o riesgo inminente, para el servidor público. De igual forma, comete acoso sexual, el servidor público que, sin consentimiento y con propósitos de lujuria o erótico sexual, grabe, reproduzca, fije, publique, ofrezca, almacene, exponga, envíe, transmita, importe o exporte de cualquier forma, imágenes, texto, sonidos o la voz, de un servidor público, sea en forma directa, informática, audiovisual, virtual o por cualquier otro medio.*

*Si la imagen obtenida, sin consentimiento, muestra al sujeto pasivo desnudo o semidesnudo, se acredita por ese sólo hecho, los propósitos señalados en el párrafo anterior.*

De la simple lectura de ambos tipos, se desprende claramente que no se tutela un bien jurídico objetivo, sino subjetivo, que es la libertad sexual de aquellas personas de aquellas personas que se desempeñan como servidores públicos.



La afectación a que se refiere el tipo administrativo de Hostigamiento Sexual, esa la situación laboral de la persona o sus oportunidades en el servicio público, lo que pone en evidencia que lo tutelado es el sujeto y no el servicio público.

### CONCLUSIÓN

Atendiendo a los múltiples pronunciamientos de nuestro máximo Tribunal, resulta necesario plantear ante la legislatura local, una reforma que suprima las faltas administrativas no graves y graves que no se encuentren reguladas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, con la finalidad de armonizar la legislación local y evitar la vulnerabilidad jurídica de los procedimientos disciplinarios que se instauren por incumplimiento a alguno de estos supuestos.

10 de diciembre de 2021