

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

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

**Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

**María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, expedida el 20 de enero de 2020 en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de la citada entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, planta baja, Colonia Jardines en la Montaña, demarcación territorial Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México.

Designo como delegadas y delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Claudia Fernández Jiménez, Graciela Fuentes Romero, Rosaura Luna Ortiz y Rubén Francisco Pérez Sánchez, con cédulas profesionales números 2070028, 08727841, 3547479 y 1508301, respectivamente, que las y lo acreditan como licenciadas y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Yocelin Sánchez Rivera, Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona y a Francisco Alan Díaz Cortes.

Índice.	
I. Nombre y firma de la promovente.	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.	3
a) Requisito de no haber sido condenado por delito doloso, no estar sujeto a un proceso penal.	3
b) Faltas no graves y graves de responsabilidad administrativa.	4
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.	4
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.	5
VI. Competencia.	5
VII. Oportunidad en la promoción.	5
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.	6
IX. Introducción.	6
X. Conceptos de invalidez.	7
PRIMERO	7
A. Derecho de igualdad y no discriminación.	9
B. Libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.	13
C. Principio de presunción de inocencia.	14
D. Inconstitucionalidad de las normas.	17
1. Requisito de no haber sido condenado por delito doloso.	18
2. Requisito de no estar sujeto a proceso penal.	24
SEGUNDO.	26
A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad.	26
B. Parámetro constitucional en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.	28
C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.	32
XI. Cuestiones relativas a los efectos.	35
ANEXOS	35

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

**I. Nombre y firma de la promovente.**

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

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

A. Congreso del Estado de Aguascalientes.

B. Gobernador Constitucional del Estado de Aguascalientes.

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

a) **Requisito de no haber sido condenado por delito doloso, no estar sujeto a un proceso penal.**

Artículos 14, fracción III, 42, fracción III, 59, fracción III, 86, fracción III, y 128, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, disposiciones que a la literalidad establecen:

*“Artículo 14. La Fiscalía General contará con las Vicefiscalías a las que se refiere la fracción I del artículo 9º de la presente Ley; cada una de ellas contará con una persona titular y ésta, para su nombramiento, deberá cumplir con los requisitos que se enumeran a continuación:*

*I. – II. (...)*

***III.- No haber sido condenado por delito doloso;***  
*(...).”*

*“Artículo 42. Al frente de las Unidades Auxiliares Sustantivas habrá una persona titular, quien deberá cumplir con los siguientes requisitos generales:*

*I. – II. (...)*

***III.- No haber sido condenado por delito doloso;***  
*(...).”*

*“Artículo 59. Al frente de las Unidades Auxiliares Adjetivas habrá una persona titular, quien deberá cumplir con los siguientes requisitos generales:*

I. - II. (...)

**III.- No haber sido condenado por delito doloso;**  
(...).”

*“Artículo 86. La titularidad del Órgano recaerá en la persona que designe el Congreso del Estado, mediante el procedimiento establecido en la Ley del Poder Legislativo, para ocupar el cargo de Visitador General, quien deberá de cumplir con los siguientes requisitos:*

I. - II. (...)

**III.- No haber sido condenado por delito doloso;**  
(...).”

*“Artículo 128. Las personas a las que se les otorgue el nombramiento de Facilitadores deberán reunir, tanto para su ingreso como para su permanencia, los requisitos que se señalan a continuación:*

I. - III. (...)

**IV.- No haber sido condenado, por sentencia firme, por la comisión de algún delito doloso, ni estar sujeto a un proceso penal;**  
(...).”

#### **b) Faltas no graves y graves de responsabilidad administrativa.**

Artículos 142 y 143 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, preceptos que establecen lo siguiente:

*“Artículo 142. Se considerarán faltas no graves para efectos de las responsabilidades administrativas a las que hubiere lugar:*

- I. El incumplimiento de las obligaciones señaladas en las fracciones de la I a la XVI del artículo 135 de la presente Ley;
- II. La actualización de los supuestos establecidos en las fracciones de la II a la VIII del artículo 140 de la presente Ley.”

*“Artículo 143. Se considerarán faltas graves para efectos de las responsabilidades administrativas que corresponden:*

- I. El incumplimiento de las obligaciones prescritas en las fracciones de la XVII a la XX del artículo 135 de la presente Ley;
- II. La verificación de las hipótesis descritas en las fracciones de la IX a la XIV del artículo 140 de la presente Ley;
- III. La infracción a las incompatibilidades establecidas en el artículo 136 de la presente Ley.”

Dicho ordenamiento legislativo fue expedido mediante Decreto Número 300 en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Aguascalientes.

#### **IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.**

- 1º, 5º, 14, 16, 20, apartado B, fracción I, y 35, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 8.2, 9 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 14.3 y 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

#### **V. Derechos fundamentales que se estiman violados.**

- Derecho de igualdad y prohibición de discriminación.
- Derecho de acceso a un cargo en el servicio público.
- Libertad de trabajo.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de presunción de inocencia.
- Principio de legalidad.

#### **VI. Competencia.**

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

#### **VII. Oportunidad en la promoción.**

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

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Aguascalientes el 20 de enero de 2020, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del martes 21 de enero de 2020 al miércoles 19 de febrero del mismo año. Por lo tanto, es oportuna al interponerse el día de hoy.

## VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g)<sup>1</sup>, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI<sup>2</sup>, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

## IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

---

<sup>1</sup> **“Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...).”

<sup>2</sup> **“Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad**, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...).”

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

#### **X. Conceptos de invalidez.**

**PRIMERO.** Las normas impugnadas de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes establecen requisitos para acceder a empleos públicos que vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, la libertad de trabajo y de acceso a un empleo público, así como el principio de presunción de inocencia.

Por un lado, los artículos 14, fracción III, 42, fracción III, 59, fracción III, 86, fracción III, y 128, fracción IV -en su primera parte-, de la ley controvertida, establecen como requisito no haber sido condenado por delito doloso para ser titulares de las vicefiscalías, unidades auxiliares sustantivas, unidades auxiliares adjetivas y del órgano interno de control de dicha Fiscalía, así como para ocupar el cargo de facilitador.

**Dichos preceptos impiden de forma injustificada que las personas que han sido sentenciadas por cualquier delito doloso puedan desempeñar tal función pública, aun cuando dicha sanción ya haya sido cumplida.**

**Por otra parte, la fracción IV *in fine* del numeral 128 del ordenamiento combatido, exige adicionalmente como requisito para ser nombrado como facilitador no estar sujeto a un proceso penal, lo cual excluye injustificadamente a aquellas personas que se encuentren inmersas en un procedimiento de ese tipo, sin que se haya determinado su responsabilidad en la comisión de un ilícito.**

En el presente concepto de invalidez se argumentará la incompatibilidad con el bloque de constitucionalidad mexicano de los artículos 14, fracción III, 42, fracción III, 59, fracción III, 86, fracción III, y 128, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, los cuales establecen los siguientes requisitos para poder ser titulares de las vicefiscalías, unidades auxiliares sustantivas, unidades auxiliares adjetivas, del órgano interno de control y para ser nombrados como facilitadores:

- a. No haber sido condenado o sentenciado por delito doloso.
- b. Adicionalmente, en el caso de los facilitadores, no estar sujeto a un proceso penal.

Esta Comisión Nacional considera que tales exigencias resultan desproporcionadas y tienen como efecto excluir de forma injustificada a un sector de la población de la posibilidad de ocupar dichos cargos, por lo que se estima que transgreden el derecho de igualdad y no discriminación.

Adicionalmente, en el caso del requisito indicado *supra* con el inciso a constituye una medida legislativa que atenta contra el ejercicio del derecho a la libertad de trabajo y de acceso a un cargo público.

Por otra parte, el diverso requisito identificado con el inciso b resulta contrario, además, al principio de presunción de inocencia, pues no existe una razón válida para no permitir que una persona que se encuentre inmiscuida en un proceso penal pueda acceder a un cargo pública, máxime que no ha sido acreditada su culpabilidad en la comisión de un delito.

A fin de hacer patente la inconstitucionalidad de dichos preceptos, el presente concepto de invalidez se estructura de la siguiente manera:

En un primer apartado se expone el contenido de los derechos a la igualdad y la prohibición de discriminación; luego, se desarrollarán algunos aspectos sobre la libertad de trabajo y el derecho a dedicarse a un cargo público; posteriormente, se abordarán diversas consideraciones sobre el principio de presunción de inocencia.

Finalmente, se abordará en lo particular cada una de las transgresiones constitucionales en las que incurren las disposiciones impugnadas, contrastando su contenido normativo frente al marco constitucional antes mencionado.

#### **A. Derecho de igualdad y no discriminación.**

Para dar inicio con el análisis de las disposiciones combatidas, esta Comisión Nacional estima pertinente referir que el artículo 1º de la Constitución Federal reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es parte.

Asimismo, establece la prohibición de discriminar en razón del origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil **o por cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.**

Esta prohibición de discriminación es extensiva a todas las autoridades del Estado, en sus respectivos ámbitos de competencias.

De esta manera, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, *per se*, incompatible con la misma.<sup>3</sup>

De forma particular, en el ámbito legislativo, el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido que da a las leyes, de manera que las palabras y oraciones utilizadas para regular las conductas y aspectos sociales que correspondan no

---

<sup>3</sup> Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 112, del rubro: "**PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.**"

conduzcan a una distinción entre las personas que implique otorgar tratos de desigualdad o discriminación.

Es decir, este deber de cuidado a cargo del legislador le impele a velar por no incurrir en un trato diferenciado injustificado al diseñar y emitir el contenido de las normas jurídicas que formula.<sup>4</sup>

Es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Es decir, son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación. La distinción constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferenciación arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.<sup>5</sup>

Así, resulta contraria al parámetro de regularidad constitucional toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación.<sup>6</sup>

Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente. Sin embargo, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.<sup>7</sup>

El desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional ha establecido que no solo se otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley misma, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que, en algunas

---

<sup>4</sup> Véase la tesis aislada 2a. XII/2017 (10a.) de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, p. 1389, del rubro: **“DISCRIMINACIÓN. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR DE NO USAR PALABRAS QUE GENEREN ESE EFECTO.”**

<sup>5</sup> Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 3 *supra*.

<sup>6</sup> Ídem.

<sup>7</sup> Tesis aislada 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: **“IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO”**

ocasiones, hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido. Por lo anterior, en los casos en que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizarse si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.<sup>8</sup>

Asimismo, ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.<sup>9</sup>

Si bien el principio de igualdad no implica que todas las personas deban encontrarse en todo momento y en cualquier circunstancia en absoluta igualdad, lo cierto es que el mismo hace referencia a la situación en la cual todos aquellos individuos ubicados en escenarios de hecho similares reciban siempre el mismo trato; por tanto, toda diferencia en el tratamiento a las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y no exista justificación razonable para tal distinción, será discriminatoria.

En síntesis, como se indicó previamente, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios:

- Igualdad ante la Ley: obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma Litis salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.

---

<sup>8</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, del rubro: ***“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.”***

<sup>9</sup> Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, por mayoría de siete votos, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud.

- Igualdad en la Ley: opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.<sup>10</sup>

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha hecho patente que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos y políticos, entre otros.<sup>11</sup>

En el ámbito internacional, el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación, es decir, si un Estado establece en su derecho interno disposiciones que resulten discriminatorias incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el citado artículo.<sup>12</sup>

En esa tesitura, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva 18/03, sostuvo que el principio de igualdad ante la ley y no discriminación, pertenece al *jus cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico.

Hoy día no se admite ninguna situación jurídica que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o

---

<sup>10</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, del rubro: "**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.**"

<sup>11</sup> Ídem.

<sup>12</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.<sup>13</sup>

Así, ese Tribunal regional consideró que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.

### **B. Libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.**

El primer párrafo del artículo 5° de la Constitución Federal, a señala:

*“Artículo 5o. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos (...).”*

Por su parte, el artículo 35, fracción VI, de la Norma Suprema precisa lo siguiente:

*“Artículo 35. Son derechos del ciudadano:*

*(...)*

*VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;*

*(...).”*

De lo anterior, se desprende que todas las personas, en un plano de igualdad, pueden dedicarse a la actividad lícita que sea de su preferencia, lo que implica el derecho a dedicarse al cargo público de su elección cuando sean nombrados para tal efecto, como actividad económica que puedan desempeñar libremente.

Es importante destacar que el precepto 5° de la Constitución Federal, puntualmente establece que cualquier persona sin ningún impedimento podrá dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.

Por su parte, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la obligación de adoptar providencias para lograr progresivamente la

---

<sup>13</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura; asimismo, los artículos 6 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo De San Salvador", establecen que toda persona tiene derecho al trabajo, el cual implica el goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias.

Bajo ese orden de ideas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que todo proceso de nombramiento de un cargo en la administración pública debe tener como función no sólo la selección según los méritos y calidades del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público. En consecuencia, se debe elegir al personal exclusivamente por el mérito personal y su capacidad profesional, a través de mecanismos objetivos de selección y permanencia que tengan en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones que se van a desempeñar.<sup>14</sup>

Así, el Tribunal Interamericano ha enfatizado que los procedimientos de nombramiento de las servidoras y los servidores públicos tampoco pueden involucrar privilegios o requisitos irrazonables, pues la igualdad de oportunidades se garantiza a través de una libre concurrencia.

De tal forma, todas las personas ciudadanas que acrediten los requisitos determinados en la ley deben poder participar en los procesos de selección sin ser objeto de tratos desiguales y arbitrarios. Por tanto, no son admisibles las restricciones que impidan o dificulten llegar al servicio público con base en sus méritos.<sup>15</sup>

### **C. Principio de presunción de inocencia.**

La Constitución Federal reconoce el principio de presunción de inocencia en su artículo 20, apartado B, fracción I,<sup>16</sup> así como en diversos instrumentos

---

<sup>14</sup> *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela, Sentencia (*Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*) de 30 de junio de 2009, párr. 72.

<sup>15</sup> *Ibidem*, párr. 73.

<sup>16</sup> “**Artículo 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

(...)

**B.** De los derechos de toda persona imputada:

internacionales de los que México es parte, como la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, en su numeral 8.2,<sup>17</sup> y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 14.2.<sup>18</sup>

Al respecto, ese Tribunal Constitucional ha sostenido que el principio de presunción de inocencia es un derecho universal que se traduce en que nadie puede ser condenado si no se comprueba plenamente el delito que se le imputa y la responsabilidad penal en su comisión, lo que significa que esa presunción la conserva el inculpado durante la secuela procesal hasta que se dicte sentencia definitiva con base en el material probatorio existente en los autos.<sup>19</sup>

Asimismo, el Máximo Tribunal ha sostenido que el principio universal de presunción de inocencia consiste en el derecho de toda persona acusada de la comisión de un delito a ser considerada como inocente en tanto no se determine legalmente su culpabilidad, a través de una resolución judicial definitiva, por lo que, en este orden de ideas, dicho principio prohíbe la pérdida definitiva de un derecho por una presunción de culpabilidad, es decir, la presunción de inocencia puede permitir la realización de actos de molestia pero no de privación.<sup>20</sup>

En ese sentido, las razones ontológicas propias de este principio consisten fundamentalmente en garantizar que toda persona inocente no sea condenada sin

---

I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;

(...)"

<sup>17</sup> "Artículo 8. Garantías Judiciales

(...)

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

(...)"

<sup>18</sup> "Artículo 14

(...)

2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

(...)"

<sup>19</sup> Tesis Aislada 1ª I/2012 (10ª), Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro IV, enero de 2012, p. 21917, del rubro "*PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO ESTÁ CONSIGNADO EXPRESAMENTE EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A PARTIR DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008*".

<sup>20</sup> Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Materia constitucional, penal, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, agosto de 2002. pág. 14.

que existan pruebas suficientes que destruyan esa presunción, demostrando fehacientemente su culpabilidad y se justifiquen una sentencia de condena en su contra.<sup>21</sup>

Al respecto, la Primera Sala de ese Alto Tribunal ha establecido que hasta la persona que se encuentre detenida y, por ende, sujeta a un procedimiento penal, debe tener el derecho a ser tratado como inocente durante el trámite del procedimiento e, incluso, desde antes de que se inicie.

En ese mismo sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sosteniendo que el principio de presunción de inocencia implica que las autoridades no deben partir de una idea preconcebida de que el acusado ha cometido el delito que se le imputa.<sup>22</sup>

En función de lo anterior, como parte del alcance del principio de presunción de inocencia, entendido dentro de la materia procesal penal, impone la obligación de arrojar la carga de la prueba a la parte acusadora, de manera que se garantice la protección de otros derechos fundamentales como la dignidad humana, libertad, la honra y el buen nombre.<sup>23</sup>

Ahora bien, de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional, es obligación del Estado presumir inocentes a todas las personas, hasta en tanto no se demuestre su culpabilidad, situación que debe extenderse también a situaciones extraprocesales.

Así, el principio de presunción de inocencia no sólo se desarrolla dentro del ámbito procesal oponible a los órganos del Estado encargados de realizar las tareas

---

<sup>21</sup> Consideraciones que sustentan la ejecutoria del amparo en revisión 1293/2000, resuelto por el Pleno del Alto Tribunal por unanimidad de votos, de cual derivó la tesis aislada de clave P.XXXV/2002, cuyo rubro dice: **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”**.

<sup>22</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Cabrera García y Montiel Flores vs México, Sentencia (*Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*) de 26 de noviembre de 2010, párr. 184.

<sup>23</sup> Tesis aislada 2a. XXXV/2007, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, mayo de 2007, tesis, página 1186, de rubro: **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ALCANCES DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL”**.

jurisdiccionales, sino también exige que el Estado no condene o emita juicio ante la sociedad a una persona hasta en tanto no se acredite su responsabilidad penal.<sup>24</sup>

Por tanto, el derecho de las personas a que se presuma su inocencia puede verse conculcado no sólo por jueces a cargo de un proceso, sino también por otras autoridades públicas o agentes del Estado.

Lo anterior ha sido reconocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sosteniendo que el derecho fundamental a la presunción de inocencia como regla de trato, en su vertiente extraprocesal, debe ser entendido como el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no participe en hechos de carácter delictivo o análogos a éstos.<sup>25</sup> Asimismo, estimó necesario señalar que la violación a esta vertiente de la presunción de inocencia puede emanar de cualquier agente del Estado.<sup>26</sup>

En suma, el principio de presunción de inocencia debe ser observado por todas las autoridades del Estado mexicano, incluyendo a los órganos legislativos.

#### **D. Inconstitucionalidad de las normas.**

Como se bosquejó en líneas previas, esta Comisión Nacional considera que las normas impugnadas resultan contrarias a los derechos de igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y acceso a un cargo público, así como al principio de presunción de inocencia reconocidos en el texto constitucional en sus artículos 1º, 5º, 20, apartado B, fracción I, y 35, fracción IV, así como en diversos tratados internacionales.

Ello, ya que las normas impiden de manera injustificada que las personas accedan a los cargos públicos como titulares de las vicefiscalías, unidades auxiliares

---

<sup>24</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua, Sentencia (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) del 25 de marzo de 2017, Serie C, No. 334, párrafo 190.

<sup>25</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú, Sentencia de 25 de noviembre de 2004 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C No. 119, párrafo 159.

<sup>26</sup> Sobre este punto también se ha pronunciado la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis aislada 1ª., de clave CLXXVI/2013, de la Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, pág. 564, de rubro: **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO EN SU VERTIENTE EXTRAPROCESAL. SU CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS.”**

sustantivas, unidades auxiliares adjetivas, del órgano interno de control y ser nombrados como facilitadores, cuando hayan sido condenadas por delito doloso o –en el caso de los facilitadores– que se encuentren sujetas a un proceso penal.

A fin de demostrar lo anterior, este apartado se dividirá en dos secciones. La primera contendrá los argumentos por los cuales se considera que la exigencia de no haber sido condenado o sentenciado por la comisión de un delito doloso para ocupar los cargos antedichos es inconstitucional, mientras que la segunda sustentará las razones por las que se estima que el requisito referente a no estar sujeto a proceso penal para ser facilitador tampoco se ajusta al parámetro de regularidad constitucional.

### **1. Requisito de no haber sido condenado por delito doloso.**

En relación con el requisito previsto las normas impugnadas consistente en no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso, este Organismo Nacional estima que dicha exigencia constituye una medida discriminatoria.

Es decir, la norma que ahora se impugna, limita de forma genérica a las personas sentenciadas por cualquier delito doloso, sin considerar si los delitos de que se trata se relacionan con las funciones a desempeñar en los cargos en cuestión.

Al respecto, conviene tomar en consideración que las personas titulares de las vicefiscalías, unidades auxiliares sustantivas, unidades auxiliares adjetivas, del órgano interno de control y las nombradas como facilitadores, ejercen –entre otras funciones– atender y vigilar los asuntos que se encuentren a cargo de cada uno de los elementos y factores que integren sus adscripciones, en el caso de los facilitadores el realizar sus funciones en apego a la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia penal, es decir, desempeñan funciones de gestión administrativa, técnica y profesional, tal como lo prevén los diversos 15, 43, 60, 89 y 129 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes.

Al respecto, conviene traer a colación que conforme al artículo 14,<sup>27</sup> en relación con el diverso 23, fracción IX,<sup>28</sup> del Código Penal hidrocálido, se considera que el dolo es un elemento de la descripción típica, el cual define, en esencia, como la situación del sujeto que actúa conociendo los elementos de la descripción típica o previendo el posible resultado y quiere o acepta la realización del hecho punible.

En ese sentido, cuando una persona haya cometido una conducta típica previendo el resultado o con la intención de su realización, aun cuando la misma no se encuentre vinculada o relacionada estrechamente con las funciones que se desempeñarán en el cargo, le quedará vedado de manera absoluta la posibilidad de acceder al puesto en cuestión, inclusive cuando el delito no amerite pena corporal.

Debe hacerse especial énfasis en el punto consistente en que, si bien las normas controvertidas de alguna forma pretenden acotar el requisito, al prever que las personas que pretendan acceder a dichos cargos no deben haber sido condenadas por delito doloso, lo cierto es que la disposición termina por excluir a todas las personas que se encuentren en esos supuestos.

En ese sentido, resulta inconcuso que las normas otorgan un trato diferenciado para ocupar empleos de carácter público a las personas a quienes les haya sido impuesta una sanción penal, aun cuando ya hubieren compurgado la misma, otorgándoles un trato inferior respecto a las demás personas que no hayan recibido una condena por la comisión de un delito de forma dolosa.

Además, debe considerarse que el hecho de que una persona haya sido condenada por la comisión de delitos dolosos, forma parte de la vida privada de una persona en el pasado y su proyección social; por tanto, no es dable que por esa razón se excluya a las personas participar activamente en los asuntos que le atañen a su comunidad.

Por lo tanto, una vez que la persona ha compurgado su sanción penal, lo que supone que se ha concluido el proceso penal –en el cual se determinó su culpabilidad o

---

<sup>27</sup> “**Artículo 14.** Dolo. Actúa dolosamente el que conociendo los elementos de la descripción típica o previendo como posible el resultado típico, quiere o acepta la realización del hecho punible descrito. (...)”

<sup>28</sup> “**Artículo 23.** Elementos de la descripción típica. Se considerará adecuada la conducta a la descripción típica cuando se reúnan los siguientes elementos:  
(...)”

IX. El dolo o la culpa según lo requiera el particular tipo penal.”

responsabilidad— se debe estimar que se encuentra en aptitud de volver a ocupar un cargo público u ocuparlo.

Ahora bien, al alegarse una vulneración al principio de igualdad y la prohibición de discriminación, esta Comisión Nacional estima que los requisitos exigidos en las disposiciones impugnadas deben ser entendidos como disposiciones que contienen categorías sospechosas.

Dichas disposiciones atentan contra la dignidad humana y tienen por efecto anular y menoscabar el derecho de las personas a ser nombrado para los empleos públicos antes referidos dentro de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes.

En este punto conviene enfatizar que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando utiliza alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1º constitucional: a) origen étnico, b) nacionalidad, c) género, d) edad, e) discapacidad, f) condición social, g) salud, h) religión, i) opiniones, j) preferencias sexuales, k) estado civil, i) **o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.**

Es decir, el catálogo de categorías sospechosas contenido en el último párrafo de dicho precepto constitucional, no es un sistema de *númerus clausus*. Por el contrario, el texto constitucional es claro al referir una cláusula abierta en el sentido de que cualquier distinción injustificada por cualquier motivo que atente contra la dignidad humana y que menoscabe derechos y libertades está determinadamente prohibida.

Así, si bien dicho párrafo no prevé textualmente la prohibición de discriminar a las personas cuando se encuentren en los supuestos que nos ocupan (haber sido condenado penalmente), ello no implica que no se trate de categorías sospechosas, máxime cuando la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado que las categorías sospechosas, recogidas en la Constitución Federal y en la normativa internacional en materia de derechos humanos, como rubros prohibidos de discriminación, están asociadas a desvaloración cultural, desventaja social y marginación política.

En efecto, para poder establecer si una norma o política pública contempla una distinción, restricción o exclusión explícita genera un efecto discriminatorio en una persona, por el lugar que ocupa en el orden social o en tanto perteneciente a

determinado grupo social –con el consecuente menoscabo o anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos o libertades fundamentales–, es necesario introducir factores contextuales o estructurales en el análisis de la discriminación, entre los cuales se ubican las relaciones de subordinación en torno al género, la identidad sexo-genérica, la orientación sexual, la clase o la pertenencia étnica, las prácticas sociales y culturales que asignan distinto valor a ciertas actividades en tanto son realizadas por grupos históricamente desaventajados y las condiciones socioeconómicas.<sup>29</sup>

Además, tal como lo ha sostenido ese Alto Tribunal, la razón de tener un catálogo de categorías sospechosas es resaltar que –de manera no limitativa– existen ciertas características sospechosas o atributos en las personas que han sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociadas con estos atributos o características.<sup>30</sup>

De ahí que se considere que, en el caso que nos ocupa, las disposiciones contienen categorías sospechosas y, por tanto, procede un escrutinio estricto de su constitucionalidad.

En el caso concreto, se estima que las normas son discriminatorias con base en categorías sospechosas consistentes en la condición social y jurídica de las personas que han sido condenadas por la comisión de cualquier delito doloso para ocupar cargos públicos, por lo que quienes se encuentren en las situaciones señaladas serán excluidas de la posibilidad de ser titulares de las vicefiscalías, unidades auxiliares sustantivas, unidades auxiliares adjetivas, del órgano interno de control y ser nombrados como facilitadores.

Con la finalidad de llegar a tal conclusión, como se dijo anteriormente, esta Institución Nacional estima indispensable basarse en un análisis estricto de constitucionalidad de las disposiciones reclamadas.

---

<sup>29</sup> Tesis P. VIII/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 254, del rubro: *“DISCRIMINACIÓN INDIRECTA. SU DETERMINACIÓN REQUIERE DE UN ESTUDIO SOBRE LA EXISTENCIA DE FACTORES ESTRUCTURALES O CONTEXTUALES.”*

<sup>30</sup> Cfr. Amparo directo en revisión 597/2014, resuelto en sesión de 19 de noviembre de 2014, por unanimidad de cinco votos, bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna; Corte Constitucional de Sudáfrica. Harksen V. Lane No. 1997 (4) SA 1 (CC), 1997 (11) BCLR 1489 (CC), párr. 49.

Cuando una norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa –un factor prohibido de discriminación– corresponde realizar un escrutinio de la medida legislativa. Ya que el examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario, establecido en los siguientes parámetros:

1. Cumplir con una finalidad constitucional imperiosa.
2. Estar estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa.
3. La medida debe ser lo menos restrictiva posible.<sup>31</sup>

Sobre el primer punto, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo importante previsto dentro de la propia Norma Suprema; es decir, proteger un mandato de rango constitucional.

En relación con el segundo punto del escrutinio estricto, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la satisfacción de una finalidad constitucionalmente imperiosa. De modo que la medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de dicha finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.

Finalmente, por lo que hace al tercer punto, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

En el caso concreto, las normas impugnadas no cumplen con el primer nivel de escrutinio, en virtud de que no existe una justificación constitucionalmente

---

<sup>31</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 10/2016 (10a.), del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 8, del rubro: “CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.”

imperiosa para exigir no haber sido condenado por delito doloso, para fungir como titulares de las vicefiscalías, unidades auxiliares sustantivas, unidades auxiliares adjetivas, del órgano interno de control y ser nombrado como facilitador, dado que no hay un mandato dentro de la propia Constitución Federal que exija un requisito de esa índole para este tipo de cargos, aunado a que las actividades que les corresponde realizar no justifican restricciones tan amplias; por lo tanto, las normas no superan la primer fase del test y, consecuentemente, resultan discriminatorias.

Resulta claro que, si la conclusión del primer punto de examen es que las disposiciones impugnadas no persiguen un fin constitucionalmente imperioso, tampoco puede afirmarse que se encuentra conectada con el logro de un objetivo constitucional alguno y mucho menos que se trata de la medida menos restrictiva posible.

En suma, atendiendo a los elementos descritos, las normas impugnadas no justifican una finalidad imperiosa ni constitucionalmente válida, por lo que indiscutiblemente no aprueban un juicio estricto de proporcionalidad o razonabilidad.

En conclusión, los artículos 14, fracción III, 42, fracción III, 59, fracción III, 86, fracción III y 128, fracción IV –en su primera parte–, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes son discriminatorias por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ser titulares de las vicefiscalías, unidades auxiliares sustantivas, unidades auxiliares adjetivas, del órgano interno de control y para ser nombrados como facilitadores a las personas que no hayan sido condenadas o sentenciadas por la comisión de un delito doloso.

Además, propician un supuesto de discriminación por motivos de condición social o jurídica, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente.

Finalmente, no debe soslayarse que, a juicio de esta Institución Autónoma, las disposiciones impugnadas contravienen el principio de reinserción social, ya que la norma tiene como consecuencia que las personas que han cometido cualquier tipo de delitos dolosos y que han sido condenadas por ello, quedan impedidos para ejercer las titularidades de las vicefiscalías, unidades auxiliares sustantivas, unidades auxiliares adjetivas, del órgano interno de control y facilitadores, incluso

en el caso de que los delitos de los que se trata no se relacionen con la función a desempeñar.

En consecuencia, a consideración de este Organismo Nacional, tales exigencias no se justifican sobre una base objetiva y razonable que se encuentre suficientemente acotada para no transgredir los derechos de las personas y, por tanto, las normas impugnadas deben considerarse violatorias de las prerrogativas de igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y de acceso a los cargos públicos, debiendo declararse su invalidez.

## **2. Requisito de no estar sujeto a proceso penal.**

Por cuanto hace al requisito adicional para ser nombrado como facilitador de la Fiscalía General hidrocalida, consistente en “no estar sujeto a un proceso penal”, este Organismo Constitucional Autónomo estima que el mismo no es compatible con el andamiaje normativo que establece la Norma Suprema.

En el presente caso, a diferencia de lo que se abordó en la sección que antecede, se trata de una exigencia que hace referencia a las personas que no han sido declaradas responsables penalmente por un juez y que, por lo tanto, no ha sido comprobada la comisión de una conducta reprochable.

Por ello, la norma impugnada genera un espectro de discriminación que tiene como consecuencia una exclusión de las personas que se encuentran en tal condición jurídica, asumiendo su responsabilidad penal, y que consecuentemente no podrán ser nombradas como facilitadores.

La norma coloca en un mismo plano de igualdad tanto al condenado por delito doloso como al sujeto a un proceso penal, siendo que este último no guarda relación con el primer supuesto, pues en éste ya se ha seguido un procedimiento en su contra y se han acreditado todos los elementos del delito, lo que implica que se demostró su culpabilidad, trayendo como consecuencia que se le impusiera una condena en su contra.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Cfr. Acción de inconstitucionalidad 73/2018, resuelta en sesión del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 28 de enero de 2020, por unanimidad de diez votos, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

En ese sentido, no es dable dar ese tratamiento a la persona sujeta a un proceso penal, en razón de que conforme al principio de presunción de inocencia, tutelado en nuestra Constitución Federal, goza de la garantía de que se presumirá su no culpabilidad en todo momento, hasta en tanto no se emita una resolución que demuestre lo contrario.

Así, la disposición impugnada contraviene el principio de presunción de inocencia, ya que el legislador hidrocálido sanciona *ex ante* a las personas que aspiren a ser facilitadores en la Fiscalía General de Aguascalientes, al impedir el acceso a esa función pública cuando se le esté siguiendo algún proceso penal sin haberse comprobado efectivamente su responsabilidad o culpabilidad.<sup>33</sup>

Siguiendo esta línea argumentativa, resulta claro que la disposición normativa en comento contraviene los alcances del principio de presunción de inocencia como regla de trato en su vertiente extraprocesal, pues el legislador es quien otorga un trato de culpable a las personas que aún no han sido sancionadas por un juez y condenadas por la comisión de un ilícito penal, aunado a que realiza distinciones arbitrarias o discriminatorias entre personas para acceder a las funciones públicas, sin perseguir una finalidad legítima.

Por otra parte, no escapa a la luz de esta Comisión que, si bien es cierto que el Estado se encuentra facultado para establecer los requisitos que estime más idóneos para que quienes ejerzan la titularidad de los diversos cargos públicos, con el objeto de garantizar la optimización y un desempeño impecable de los servicios prestados a todas las personas que habitan en el territorio nacional, también lo es que la naturaleza de las sanciones responde a diversos factores de responsabilidad en que incurrió la persona sancionada.

Por lo tanto, establecer de forma genérica, absoluta y *a priori*, que no podrán aspirar a ejercer el cargo de facilitadores todas aquellas personas que se encuentren sujetas a un proceso penal, sin importar que no se haya demostrado su culpabilidad, genera un espectro estigmatizante, que tiene como consecuencia una exclusión de las personas que se encuentran en tal condición, y que por tanto no podrán acceder al empleo aludido.

---

<sup>33</sup> Cfr. Acción de inconstitucionalidad 73/2018, Óp. Cit.

En consecuencia, lo procedente es que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación declare la inconstitucionalidad del artículo 128, fracción IV –última parte–, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, toda vez que la misma no respeta el principio de presunción de inocencia que se consagra en la Ley Fundamental.

**SEGUNDO.** Los artículos 142 y 143 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes establecen diversos supuestos que se consideran como faltas administrativas no graves y graves, respectivamente, en materia de responsabilidades de los servidores públicos para los funcionarios de dicho órgano de procuración de justicia.

**Sin embargo, tal regulación vulnera el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que distorsiona, contradice y/o genera un parámetro diferenciado respecto de las faltas administrativas no graves y graves previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la cual constituye el ordenamiento marco en materia de responsabilidades administrativas.**

En el presente concepto de invalidez, se argumenta que las disposiciones impugnadas transgreden el derecho humano de seguridad jurídica, así como el principio de legalidad.

Para llegar a tal conclusión, en un primer apartado se abordarán los alcances del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad, a la luz de los estándares nacionales e internacionales. Posteriormente se desarrollará el parámetro constitucional en materia de responsabilidades de los servidores públicos. En el último apartado se expondrán los argumentos con los cuales se demuestra la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

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

El derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, así como el 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que constituyen prerrogativas fundamentales, por virtud de las cuales, toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Es decir, con base en el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, una autoridad sólo puede afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a

las funciones constitucionales y legales que les son reconocidas. Actuar fuera del marco que regula su actuación redundaría en hacer nugatorio el Estado Constitucional Democrático de Derecho.

En ese sentido, de una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales –que salvaguardan los principios de legalidad y seguridad jurídica del gobernado– se colige que el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotada de manera expresa en la ley y debe tener como guía en todo momento, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

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

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

Es así que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados de la norma tengan plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En otros términos, las prerrogativas en comento implican necesariamente que el acto creador de la norma deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución Federal, está habilitado de la función legislativa. Cuando una autoridad –incluso

legislativa— carece de sustento constitucional para afectar la esfera jurídica de los gobernados, se instituye como una autoridad que se conduce arbitrariamente.

En congruencia con lo anterior, la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías encaminadas a asegurar que no se vulneren los derechos fundamentales de la persona. Es así que una forma de garantizar esta protección, es que el actuar de la autoridad se acote en una ley adoptada por el Poder Legislativo, siempre apegándose a lo establecido por la Constitución Federal, la cual genera el cauce de todo el orden jurídico.<sup>34</sup>

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

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

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

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

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

---

<sup>34</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, párr. 22, p. 6, disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_06\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf)

Dicha reforma tuvo como efecto la modificación de catorce artículos<sup>35</sup> de nuestra Constitución a fin de articular una nueva concepción para prevenir hechos de corrupción, investigar denuncias ciudadanas y las presuntas responsabilidades de que conozcan las autoridades, así como para determinar si éstas existieron y, seguido el procedimiento correspondiente, la sanción aplicable.<sup>36</sup>

Las diversas modificaciones a la Constitución Federal sentaron las reglas y los principios para desarrollar un Sistema Nacional Anticorrupción y fue producto de más de dos años de estudios, análisis y debates, en los cuales todos los grupos parlamentarios, representados en el Congreso de la Unión, hicieron esfuerzos importantes, presentando iniciativas y estableciendo las discusiones con especialistas en la materia<sup>37</sup>.

En tal virtud, se establecieron los fundamentos del Sistema Nacional Anticorrupción, el cual se basa en la actuación armónica y coordinada de diversas autoridades, pero con atribuciones propias de ejercicio autónomo entre sí, cuya ejecución se encuentra a cargo de los órganos de control interno, las entidades de fiscalización superior de las cuentas públicas, la investigación y actuación de la Fiscalía Especial contra la Corrupción, en el ámbito nacional, así como por sus homólogas en las entidades federativas, además de los tribunales federal y estatales de justicia administrativa para conocer, sustanciar y resolver los asuntos que impliquen responsabilidades administrativas graves<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Artículos 22, párrafo segundo, fracción II; 28, párrafo vigésimo, fracción XII; 41, párrafo segundo, fracción V, Apartado A, en sus párrafos segundo, octavo y décimo; 73, fracciones XXIV y XXIX-H; 74, fracciones II y VI, en sus párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto; 76, fracción II; 79, párrafos primero, segundo, actual tercero y sus fracciones I, en sus párrafos segundo, cuarto y quinto, II y IV, primer párrafo, y los actuales párrafos cuarto, quinto y sexto; 104, fracción III; se modifica la denominación del Título Cuarto para quedar "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con faltas administrativas graves o hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado"; 109; 113; 114, párrafo tercero; 116, párrafo segundo, fracciones II, en su párrafo sexto y V; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, incisos c), en su párrafo segundo, e), m) y n) y, BASE QUINTA; se adicionan los artículos 73, con una fracción XXIX-V; 74, con una fracción VIII, pasando la actual VIII a ser IX; 79, con un tercer y cuarto párrafos, recorriéndose los actuales en su orden; 108, con un último párrafo; 116, párrafo segundo, fracción II, con un octavo párrafo, recorriéndose el actual en su orden; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso c), con un tercer párrafo, recorriéndose el actual en su orden; y se deroga el segundo párrafo de la fracción IV, del actual párrafo tercero del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>36</sup> Véase discusión en la Cámara Revisora, martes 21 de abril de 2015.

<sup>37</sup> *Ídem*.

<sup>38</sup> *Ídem*.

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

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

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

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

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

Lo anterior es así en virtud de que en el sistema constitucional mexicano existen materias exclusivas de un nivel de gobierno y otras que son concurrentes. En caso de concurrencia, la Norma Suprema establece que el Congreso de la Unión es el que distribuye los distintos aspectos de la materia entre órganos legislativos. Tal distribución se hace mediante leyes marco o generales como lo es la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

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

Es importante mencionar que la mencionada Ley General sigue el mandato que establece la fracción III del artículo 109 de la Norma Fundamental, clasificando las faltas administrativas en graves y no graves. Respecto de las graves, el precepto constitucional invocado precisa que serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y deberán ser resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente.

Por cuanto hace a las faltas administrativas no graves, indica que la Ley General establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.

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

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

Dichas disposiciones constituyen el marco que deberán observar las legislaciones locales, en sus respectivos ordenamientos domésticos, ya que la intención del Poder Reformador fue establecer un sistema homologado para generar certidumbre jurídica y facilitar la operatividad del mismo, por lo que no resulta admisible que las legislaturas locales lo alteren, distorsionen o contravengan.

### C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

Bajo esta línea argumentativa, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las normas impugnadas vulneran el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que establecen un sistema de faltas administrativas no graves y graves que distorsiona y resulta contraria a la prevista en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, por ende, en lo que señala la propia Constitución Federal.

Lo anterior, ya que los servidores públicos adscritos a la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes no tendrán certeza de cuáles conductas constituyen faltas administrativas no graves y las que serán graves, toda vez que la Ley Orgánica de la referida Fiscalía califica de graves y no graves conductas que no se ajustan o resultan diversas a las previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Así, la regulación realizada por el legislativo hidrocálido, respecto a las faltas administrativas no graves y graves, desvirtúa y contradice la Ley General de la materia.

Por ejemplo, algunas de las conductas que se consideran como no graves son de carácter grave en la ley marco, tal como se expone en el siguiente cuadro:

Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes.
<b>Capítulo II</b> <b>De las faltas administrativas graves de los Servidores Públicos</b>	<b>ARTÍCULO 142.</b> Se considerarán <b>faltas no graves</b> para efectos de las responsabilidades administrativas a las que hubiere lugar: I. El incumplimiento de las obligaciones señaladas en las fracciones de la <b>I a la XVI del artículo 135</b> de la presente Ley; II. La actualización de los supuestos establecidos en las fracciones de la <b>II a la VIII del artículo 140</b> de la presente Ley.
<b>Artículo 55.</b> 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	<b>ARTÍCULO 135.</b> Son obligaciones de todos los servidores públicos de la Fiscalía General: (...) X. Utilizar los instrumentos, útiles y demás insumos que se le proporcionen para el desempeño de sus funciones, exclusivamente

<p>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.</p>	<p>para tales efectos, y mantenerlos en buen estado, por lo que será responsable de resarcir los daños que estos sufran, cuya causa haya sido la actuación negligente o responsable del servidor público, sin que le sea imputable responsabilidad alguna por el deterioro ocasionado por el uso normal o la mala calidad de los mismos;</p>
<p><b>Artículo 57.</b> Incurrirá en abuso de funciones el 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.</p>	<p><b>ARTÍCULO. 140.</b> Además de las señaladas en la Ley Estatal de Responsabilidades, se consideran faltas administrativas para los servidores públicos de la Fiscalía General las siguientes: (...) <b>VII.</b> Ostentar el cargo fuera del servicio, con fines ilegítimos para sí o para terceros;</p>

Como se puede apreciar, el legislador configuró un catálogo de infracciones no graves en que pueden incurrir los servidores públicos de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes que no solo se contraponen con el diverso de 49 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, sino que trasciende inmediatamente a los aspectos intrínsecos de la competencia, en tanto que la calificación de las faltas determina si la sustanciación se llevará por los órganos internos de control o dependencias de mérito, mismas que podrán resolver en caso de infracciones no graves, o bien, si la sustanciación la realizará el órgano fiscalizador 46 correspondiente y la resolución le corresponderá al tribunal de justicia administrativa que corresponda.<sup>39</sup>

En este sentido, resulta evidente que el legislador aguascalentense no se ajustó al parámetro previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas respecto a las conductas calificadas como faltas no graves y graves, pues, tal como se apuntó, distorsiona y se contraponen a lo dispuesto por la ley marco, la cual es la única que, por mandato Constitucional, puede determinar los actos que se consideraran faltas administrativas y a los cuales deben ajustarse las normas locales.

En este punto resulta importante traer a colación que durante el proceso legislativo de reforma a la Norma Suprema en materia de combate a la corrupción, al momento

<sup>39</sup> Cfr. Acción de inconstitucionalidad 115/2017, resuelta en sesión del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 23 de enero de 2020, por unanimidad de 11 votos, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

de discutir la manera en que se iba a redactar el precepto que le otorga la facultad al Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se dejó muy claro que, para garantizar una efectiva homologación, se tenía que establecer claramente que le corresponde al legislador federal fijar las conductas, sanciones y procedimientos para sancionar estos actos y que en ejercicio de su facultad de distribución de competencias podía determinar la subsistencia de las sanciones previstas en ordenamientos federales y locales, siempre que no fueran contrarias a las señaladas en la Ley General de la materia<sup>40</sup>.

En este orden de ideas, es inconcuso que el Poder Reformador de la Norma Suprema tuvo la intención de otorgar al Congreso de la Unión la facultad amplia para determinar cuáles serán las conductas básicas que resulten necesarias para garantizar el desarrollo eficiente de la función pública y así velar por el debido ejercicio de los recursos públicos, que contemplen las herramientas y esquemas necesarios de colaboración entre autoridades para la adecuada investigación de las faltas administrativas<sup>41</sup>.

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

Contrario a lo anterior, el legislador local al expedir la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, además de ampliar los supuestos en que habrá lugar a faltas administrativas no graves y graves de los servidores públicos adscritos a mencionada Fiscalía, los instituye de forma diferenciada, distorsionada y contraria a los supuestos calificados como faltas administrativas graves y no graves previstas por la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Adicionalmente a lo anterior, esta Comisión Nacional estima que el hecho de que el Congreso local haya establecido diversos supuestos como faltas en materia de

---

<sup>40</sup> Senadores. 21 de abril de 2015. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, Sobre la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Combate a la Corrupción. Página 83.

<sup>41</sup> Cámara de Diputados. 26 de febrero de 2015. Dictamen en sentido positivo de a las iniciativas con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Sistema Nacional Anticorrupción. Páginas 44 y 196.

responsabilidades administrativas de los servidores públicos en una ley diversa a su legislación local en la materia, también impacta perjudicialmente en la seguridad jurídica de las personas en la entidad, toda vez que genera dos fuentes normativas respecto de un solo tópico, generando falta de homologación y armonización jurídica que permita a los destinatarios de la norma conocer las hipótesis específicas que constituyen las infracciones respectivas.

Por todo lo anterior, los numerales 142 y 143 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes resultan contrarios al derecho humano de seguridad jurídica y al principio de legalidad, al establecer faltas administrativas no graves y graves de forma distorsionada y contraria a las previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, por ende, a la Constitución Federal.

#### **XI. Cuestiones relativas a los efectos.**

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

### **ANEXOS**

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

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

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

2. Copia simple del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Aguascalientes del 20 de enero de 2020, que contienen el Número 300 por el que se expidió la Ley Orgánica de la Fiscalía General de esa entidad. (Anexo dos).

3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

**PRIMERO.** Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**SEGUNDO.** Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

**TERCERO.** Tener por designados como delegados y autorizados a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

**CUARTO.** Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

**QUINTO.** En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de las normas impugnadas.

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

Ciudad de México, a 19 de febrero de 2020.

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

**RFPS**

