

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 Reglamentaria y Orgánica de la Fiscalía Anticorrupción del Estado de Chihuahua, expedida mediante Decreto No LXVI/EXLEY/0947/2020 I.P.O, publicado el 26 de diciembre de 2020 en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa.

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

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

Índice.	
I. Nombre y firma de la promovente.	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.	3
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.	3
VI. Competencia.	4
VII. Oportunidad en la promoción.	4
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.	4
IX. Introducción.	5
X. Conceptos de invalidez.	6
PRIMERO.	6
A. Derecho de igualdad y no discriminación.	7
B. Libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.	11
C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.	12
D. Test de escrutinio estricto de proporcionalidad.	16
E. Test de proporcionalidad ordinario del requisito de no haber sido inhabilitado en el servicio público.	21
SEGUNDO.	23
A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad.	23
B. Parámetro constitucional en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.	25
C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.	29
XI. Cuestiones relativas a los efectos.	36
ANEXOS	37

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 Chihuahua.

B. Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua.

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

Artículos 60, fracciones III, en la porción normativa “y no haber recibido condena por delito doloso”, y VII, 73, fracciones IV y V, así como de la integridad del Capítulo XVII, denominado “Del Régimen de Responsabilidades”, que se conforma por los numerales 80 a 87, todos de la Ley Reglamentaria y Orgánica de la Fiscalía Anticorrupción del Estado de Chihuahua, expedida mediante Decreto No LXVI/EXLEY/0947/2020 I P.O, publicado el 26 de diciembre de 2020 en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 5º, 14, 16 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 9 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 25 y 26 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.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Libertad de trabajo.

- Principio de reinserción social.
- 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 del Estado Libre y Soberano de Chihuahua el 26 de diciembre de 2020, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del domingo 27 de ese mes y año al lunes 25 de enero de la presente anualidad. 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)¹, de la Constitución Política de los Estados

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

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

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

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

Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

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

IX. Introducción.

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

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

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

de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...)."

² "Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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

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 disposiciones impugnadas contenidas en los artículos 60 y 73 de la Ley Reglamentaria y Orgánica de la Fiscalía Anticorrupción del Estado de Chihuahua 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 reinserción social.

Por un lado, el artículo 60, fracciones III, en la porción normativa "*y no haber recibido condena por delito doloso*", y VII, de la ley controvertida, exigen como requisito para ser titular del Órgano Interno de Control de la Fiscalía, lo siguiente:

- a) No haber recibido condena por delito doloso;
- b) No haber recibido inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Por otro lado, el numeral 73, fracciones IV y V, establece que toda persona que desempeñe un cargo o empleo en la Fiscalía de mérito deberá presentar constancia de no antecedentes penales y de no inhabilitación para el ejercicio de un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Dichos preceptos impiden de forma injustificada que las personas que han sido sentenciadas por cualquier delito doloso, o bien inhabilitadas en el servicio público, o que tengan en su haber antecedentes penales, puedan desempeñar tales funciones, aun cuando las sanciones impuestas ya hayan sido cumplidas, por lo que vulneran derechos humanos reconocidos en la Constitución General de la República.

En el presente concepto de invalidez se argumentará la incompatibilidad con el bloque de constitucionalidad mexicano de los artículos precisados *supra* de la Ley Reglamentaria y Orgánica de la Fiscalía Anticorrupción del Estado de Chihuahua, los cuales establecen los requisitos para acceder a la titularidad del Órgano Interno de Control de no haber recibido condena por delito doloso ni haber recibido inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, mientras que para ocupar cualquier cargo o empleo en la Fiscalía de mérito se solicita presentar constancia de no antecedentes penales y de no inhabilitación para el ejercicio de un empleo, cargo o comisión del servicio público.

Atento a lo anterior, esta Comisión Nacional considera que tales exigencias resultan desproporcionadas y tienen el efecto de excluir de forma injustificada a un sector de la población de la posibilidad de ejercer los cargos y empleos de mérito, por lo que se estima que transgrede el derecho de igualdad y no discriminación. Adicionalmente, constituyen medidas legislativas que atentan contra el ejercicio del derecho a la libertad de trabajo y de acceso a un cargo público y son contrarias al principio de reinserción social, que es uno de los ejes del sistema penal vigente en nuestro país, así como a las disposiciones constitucionales que establecen el Sistema Nacional Anticorrupción y el régimen de sanciones administrativas.

Para exponer los argumentos que hacen patente la inconstitucionalidad de dichos preceptos, el 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. Posteriormente, se abordarán algunos aspectos sobre la libertad de trabajo y el derecho a dedicarse a un cargo público, para finalmente evidenciar el vicio de constitucionalidad contenido en las disposiciones impugnadas y concluir que las mismas no superan un escrutinio de proporcionalidad, de conformidad con los precedentes sostenidos por ese Alto Tribunal.

A. Derecho de igualdad y no discriminación.

Para dar inicio con el análisis de la disposición combatida, esta Comisión Nacional estima pertinente mencionar 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 competencia.

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.³

De forma particular, en el ámbito legislativo el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido de las leyes, de manera que las palabras y oraciones utilizadas no conduzcan a una desigualdad o discriminación. Es decir, el deber de cuidado a cargo del legislador impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formula para no incurrir en un trato diferenciado injustificado.⁴

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 es razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en el detrimento de los derechos humanos de una persona.⁵

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.⁶

Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad

³ 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.**"

⁴ Véase tesis 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.**"

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

⁶ *Ídem*.

unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, que 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.⁷

El desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional ha dilucidado 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 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.⁸

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.⁹

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.

Como esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios:

⁷ Tesis 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.”***

⁸ Tesis jurisprudencial 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.”***

⁹ 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 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.
- **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.¹⁰

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, políticos, entre otros.¹¹

En el ámbito internacional, el artículo 24 de la Convención Americana 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.¹²

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 *ius cogens*, puesto que sobre él descansa todo el

¹⁰ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de esa 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.**”

¹¹ *Ídem*.

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

andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico.

Hoy día no se admite ningún acto jurídico 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 convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.¹³

Así, el 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 artículo 5º, primer párrafo, de la Norma Fundamental dispone que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. Por su parte, el numeral 35, fracción VI, consagra como derecho de los ciudadanos mexicanos poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.

De la interpretación armónica de esos preceptos, así como del parámetro expuesto en el apartado 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, consistiendo, a su vez, en una actividad económica que puedan desempeñar libremente.

Es importante mencionar que el numeral 5º 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, derecho que únicamente podrá vedarse por determinación judicial o resolución

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

gubernativa, en los términos de la ley, cuando se ofendan los derechos de terceros o de la sociedad.

Por su parte, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la obligación de adoptar providencias para lograr progresivamente la 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, prescripciones internacionales que se prácticamente se replican en los numerales 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

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.¹⁴

Así, el Tribunal Interamericano ha enfatizado que los procedimientos de nombramiento de las personas servidoras públicas tampoco pueden involucrar privilegios o requisitos irrazonables, pues la igualdad de oportunidades se garantiza a través de una libre concurrencia; de tal forma que 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.¹⁵

C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

Como se bosquejó en líneas previas, esta Comisión Nacional considera que los preceptos impugnados resultan contrarios a los derechos de igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y acceso a un cargo público reconocidos en el

¹⁴ 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.

¹⁵ *Ibidem*, párr. 73.

texto constitucional en los artículos 1°, 5° y 35, fracción VI, así como los preceptos correlativos de los tratados internacionales en materia de derechos humanos que fueron citados y referidos con anterioridad.

A efecto de partir claramente en la exposición de las razones que conllevan la inconstitucionalidad de los preceptos referidos, a continuación, se transcriben las disposiciones impugnadas, contenidas en los mismos:

“ARTÍCULO 60. Requisitos

La persona titular del Órgano Interno de Control de la Fiscalía Anticorrupción deberá reunir los siguientes requisitos:

I. – II. (...)

III. Gozar de buena reputación y no haber recibido condena por delito doloso.

IV. – VI. (...)

VII. No haber recibido inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

VIII. – IX (...)”

“ARTÍCULO 73. Requisitos Comunes

Toda persona que desempeñe un cargo o empleo en la Fiscalía Anticorrupción deberá reunir, al menos, los requisitos siguientes:

I. – III. (...)

IV. Presentar constancia de no antecedentes penales.

V. Presentar constancia de no inhabilitación para el ejercicio de un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

(...).”

De lo anterior, este Organismo advierte que las normas impiden de manera injustificada que las personas accedan al cargo público de titular del Órgano Interno de Control cuando hayan sido condenados por un delito doloso y, en general, a cualquier cargo o empleo dentro de la Fiscalía Anticorrupción local cuando cuenten con antecedentes penales y hayan sido inhabilitados para desempeñar un empleo,

cargo o comisión en el servicio público. En todos los casos, aun cuando ya compurgaron la sanción o pena impuesta por las faltas y/o delitos respectivos.

En efecto, los numerales 60, fracciones III, en la porción normativa indicada, y VII, 73, fracciones IV y V, de la Ley Reglamentaria y Orgánica de la Fiscalía Anticorrupción del Estado de Chihuahua, limitan de forma genérica los derechos de las personas sentenciadas por cualquier delito doloso, o bien, aquellas que fueron inhabilitadas en el servicio público, sin considerar si las conductas sancionadas de que se trate se relacionan o no con las funciones que deban desempeñar una vez que asuman el cargo en cuestión.

Lo anterior, en razón de que, a juicio de esta Institución Autónoma, no es constitucionalmente válido que se impida el acceso al desempeño del servicio público a las personas que cuenten con antecedentes penales *ipso facto*, o que hubieren sido sancionadas por una falta administrativa con inhabilitación un vez que cumplieron con la temporalidad de la misma, dado que tales medidas se traducen en una exclusión injustificada y discriminatoria para las personas que se encuentren en esa condición social y/o jurídica, que les impide ejercer su derecho a la libertad de trabajo y, en específico, a ocupar un cargo público.

Por el contrario, esta Comisión Nacional considera que para que una restricción de esa naturaleza sea válida deben examinarse las funciones y obligaciones que tiene a cargo cada uno de los puestos correspondientes y, una vez hecho ello, señalar con precisión únicamente las conductas ilícitas que se encuentran estrechamente vinculadas con el empleo en cuestión.

No obstante, en la especie, se considera que son desproporcionados los requisitos que se reclaman en el presente medio de control constitucional en perjuicio de la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo en el servicio público, toda vez que excluye a todas las personas que hayan sido sancionadas por la comisión de un ilícito penal de carácter doloso, o bien inhabilitados en el servicio público, aun cuando el delito o falta administrativa no se relacione de manera alguna con las atribuciones a cargos del titular del Órgano Interno de Control o de cualquier empleado de la Fiscalía Anticorrupción en la entidad, de manera que las normas resultan sobreinclusivas.

Debe hacerse especial énfasis en que el artículo 60, fracción III, en la porción normativa impugnada, de alguna forma pretende acotar el requisito al prever que las personas que pretendan acceder a dichos cargos no deben haber sido sentenciadas por la comisión de delitos dolosos, con lo cual se exige cierta probidad

y honestidad a la persona que labore para el Órgano Interno de Control de la Fiscalía, de manera que se garantice que su ejecución sea regular y se apege en todo momento a la legalidad.

Sin embargo, lo cierto es que la disposición desborda su objetivo y termina por excluir a las personas que pretenden reinsertarse a la sociedad, tras haber cumplido una pena por la comisión de conductas delictivas, con base en su situación social y/o jurídica de haber sido sujetos de una pena.

Consecuentemente, las normas impugnadas resultan discriminatorias por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar los cargos ya referidos, además de propiciar un supuesto de discriminación por motivos de condición social, pues dicha distinción tiene como efecto el obstaculizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente mediante el desempeño de un servicio público.

Por su parte, las normas que exigen no haber sido inhabilitado para ocupar el cargo de Titular del Órgano Interno de Control de la Fiscalía Anticorrupción local, establece de forma genérica y absoluta que no podrán aspirar a ejercer ese cargo todas aquellas personas que hayan sido sancionadas con inhabilitación, sin importar el tipo de falta que dio lugar a la referida sanción, así como tampoco la temporalidad de la misma, lo cual constituye un requisito injustificado, pues ello no significa que referidas personas aspirantes no son aptas para desempeñarse en el cargo de mérito.

Adicionalmente, en el caso de las normas que establecen requisitos relacionados con haber recibido la sanción de inhabilitación para el ejercicio de un empleo, cargo o comisión del servicio público, se estima que las mismas serán constitucionalmente admisibles sólo si se acotan a que la persona se encuentre en ese momento cumpliendo con la sanción; de otra forma, al exigir que no haya sido inhabilitada en el pasado, las disposiciones extenderían *ad infinitum* la consecuencia impuesta por haber incurrido en un ilícito concerniente al régimen de responsabilidades administrativas o por hechos de corrupción.

Ahora bien, la obligación que impone el artículo 73, fracción V, de la ley en cuestión a todas las personas que pretendan laborar en la Fiscalía antes mencionada merece especial tratamiento, pues se considera que el mismo también conculca el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, al no ajustarse al régimen en materia de sanciones por responsabilidades administrativas o hechos de corrupción que se instituyó en el Título IV de la Constitución Federal.

Del análisis del marco jurídico establecido en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el requisito de que cualquier aspirante a ingresar a la Fiscalía deba presentar la constancia de no inhabilitación se aparta del sistema de combate a la corrupción que desarrollan estas leyes.

En efecto, como se desprende de la lectura de los artículos 52 y 53 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción,¹⁶ así como del diverso numeral 27, párrafos cuarto y quinto, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas,¹⁷ existe un sistema nacional de servidores públicos sancionados, que forma parte de una Plataforma Digital Nacional, la cual se encuentra a disposición de las autoridades competentes, quienes incluso cuentan con la obligación de consultarla previo a realizar algún nombramiento o contratación. Por tanto, es inconcuso que el requisito previsto en el artículo 73, fracción V, de la ley reclamada, se aparta de ese esquema e impone el deber a las personas de presentar una constancia que las autoridades están obligadas a consultar en los registros nacionales establecidos para tal efecto.

D. Test de escrutinio estricto de proporcionalidad.

Finalmente, esta Comisión Nacional sostiene que los requisitos exigidos en las disposiciones impugnadas de no tener antecedentes penales o no haber sido condenado por delito doloso deben ser analizado a la luz de la proscripción

¹⁶ “**Artículo 52.** El sistema nacional de Servidores públicos y particulares sancionados tiene como finalidad que las sanciones impuestas a Servidores públicos y particulares por la comisión de faltas administrativas en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y hechos de corrupción en términos de la legislación penal, queden inscritas dentro del mismo y su consulta deberá estar al alcance de las autoridades cuya competencia lo requiera.

Artículo 53. Las sanciones impuestas por faltas administrativas graves serán del conocimiento público cuando éstas contengan impedimentos o inhabilitaciones para ser contratados como Servidores públicos o como prestadores de servicios o contratistas del sector público, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Los registros de las sanciones relativas a responsabilidades administrativas no graves, quedarán registradas para efectos de eventual reincidencia, pero no serán públicas.”

¹⁷ “**Artículo 27.** (...)

En el sistema nacional de Servidores Públicos y particulares sancionados de la Plataforma digital nacional se inscribirán y se harán públicas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y las disposiciones legales en materia de transparencia, las constancias de sanciones o de inhabilitación que se encuentren firmes en contra de los Servidores Públicos o particulares que hayan sido sancionados por actos vinculados con faltas graves en términos de esta Ley, así como la anotación de aquellas abstenciones que hayan realizado las autoridades investigadoras o el Tribunal, en términos de los artículos 77 y 80 de esta Ley.

Los entes públicos, previo al nombramiento, designación o contratación de quienes pretendan ingresar al servicio público, consultarán el sistema nacional de Servidores Públicos y particulares sancionados de la Plataforma digital nacional, con el fin de verificar si existen inhabilitaciones de dichas personas.”

constitucional de hacer distinciones basadas en categorías sospechosas de discriminación.

Lo anterior, en virtud de que dichas normas atentan contra la dignidad humana y tiene por efecto anular y menoscabar el derecho de las personas a ser nombrado para cualquier empleo público, como lo es el caso para aspirar a cualquier trabajo dentro de la Fiscalía Anticorrupción local o, en particular, la titularidad del Órgano Interno de Control dentro de la misma.

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 números 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 el supuesto que nos ocupa –haber sido condenado penalmente por delitos dolosos que ameriten pena privativa de libertad–, ello no implica que no se trate de una categoría sospechosa, 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.¹⁸

Además, tal como lo ha sostenido ese Alto Tribunal, la razón de tener un catálogo de categorías sospechosas es resaltar –de manera no limitativa– que 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.¹⁹

De ahí que se considere que en el supuesto previsto en las normas impugnadas contienen categorías sospechosas y que, por tanto, procede un escrutinio estricto de su constitucionalidad.

En el caso del artículo 60, fracción III, y 73, fracción IV, impugnadas, se estima que las normas son discriminatorias con base en las categorías sospechosas consistentes en la condición social y/o jurídica de las personas que han sido condenadas por la comisión de delitos dolosos o que cuenten con antecedentes penales en general, para ocupar un cargo público, por lo que quienes se encuentren en la situación señalada serán excluidos de la posibilidad de laborar en la Fiscalía Anticorrupción en la entidad o titular de su Órgano Interno de Control.

Con la finalidad de llegar a tal conclusión, esta Institución Nacional estima indispensable basarse en un análisis estricto de constitucionalidad de las normas reclamadas.

En ese sentido, es oportuno precisar que, conforme a los precedentes sostenidos por ese Alto Tribunal, 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:

¹⁸ 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.”*

¹⁹ 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.

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.²⁰

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, los preceptos normativos impugnados incumplen con el primer requisito de escrutinio, en virtud de que no existe una justificación constitucionalmente imperiosa para exigir no haber sido condenado por delitos dolosos o contar con antecedentes penales para desempeñarse en diversos cargos en el servicio público, dado que el legislador local no ha hecho una relación de tal exigencia con las actividades que les corresponde realizar; por lo tanto, la norma no supera esta primer grada de examen estricto y, consecuentemente, resulta discriminatoria.

Atento a lo anterior, resulta claro que, si la conclusión del primer punto de escrutinio es que la norma impugnada no persigue un fin constitucionalmente imperioso,

²⁰ 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.”

tampoco puede afirmarse que se encuentra conectada con el logro de objetivo constitucional alguno y tampoco que se trate de la medida menos restrictiva posible.

En suma, atendiendo a los elementos descritos, los artículos 60, fracción III, en la porción normativa precisada, así como 73, fracción IV, de la Ley Reglamentaria y Orgánica de la Fiscalía Anticorrupción del Estado de Chihuahua, no justifica una finalidad imperiosa ni constitucionalmente válida, ya que no aprueban un juicio estricto de proporcionalidad.

Sin embargo, en caso de que ese Máximo Tribunal considere que estas medidas legislativas persiguen una finalidad imperiosa establecida en la Constitución y que, en su caso, se encuentran estrechamente vinculadas con la misma, esta Comisión Nacional no estima que las mismas sean lo menos restrictivas posibles.

Lo anterior, en virtud de que, como ya se mencionó anteriormente, los alcances de la norma resultan extremadamente amplios. El legislador, en todo caso, debió haber acotado lo más posible las exigencias impugnadas, de forma que únicamente se restringiera el acceso a las personas que aspiren a desempeñar un cargo en la Fiscalía Anticorrupción local cuando hayan cometido conductas delictivas realmente gravosas y que se encuentren estrechamente vinculadas con las funciones del puesto correspondiente, de forma tal que permitan válidamente poner en duda que el aspirante en cuestión vaya a ejercer de manera proba, íntegra y honesta sus atribuciones.

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

Por lo tanto, una vez que la persona ha cumplido su pena que se le haya impuesto, debe estimarse que se encuentra en aptitud de volver a ocupar un cargo público.

En conclusión, los preceptos impugnados son discriminatorios por generar una diferenciación injustificada, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar el cargo de titular del Órgano Interno de Control de la Fiscalía o para cualquier cargos público en dicho órgano por motivos de su condición social y/o jurídica, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el ejercicio del derecho

a la libertad de trabajo y a acceder a un cargo público de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente en igualdad de condiciones a las demás.

En consecuencia, a juicio de este Organismo Nacional, tales exigencias no se justifican sobre una base objetiva y acotada 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, así como del principio de reinserción social, debiendo declararse su invalidez.

E. Test de proporcionalidad ordinario del requisito de no haber sido inhabilitado en el servicio público.

Esta Comisión Nacional estima que el artículo 60, en su fracción VII, así como el diverso 73, fracción V, constituyen medidas desproporcionales, ya que afectan directamente el ejercicio de otros derechos, tales como el de ocupar un cargo público y la libertad de trabajo.

Por ende, este Organismo Nacional estima necesario llevar a cabo un test de proporcionalidad de la norma combatida. En este orden de ideas, como lo ha establecido ese Ato Tribunal, debe corroborarse lo siguiente:²¹

- a) Que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido.
- b) Que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional;
- c) Que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y,
- d) Que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.

Lo anterior porque, toda medida legislativa tendente a restringir o afectar derechos humanos debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, además, de que debe lograr en algún grado la consecución de su fin, y no debe limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión.

²¹ Tesis aislada 1a. CCLXIII/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013156, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, noviembre de 2016, del rubro siguiente: ***“TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.”***

Ahora bien, para analizar la constitucionalidad de la disposición, en primer lugar, debe determinarse si el fin que ha perseguido el legislador local con el artículo combatido es válido constitucionalmente.

Al respecto, se estima que las razones que pudieron motivar al legislador a imponer el mencionado requisito para ser titular del Órgano Interno de Control de la Fiscalía Anticorrupción de no haber sido inhabilitado en el servicio público, así como la presentación de constancias que acrediten la no inhabilitación para el ejercicio de un empleo, cargo o comisión públicos, tienen el propósito de garantizar que las personas interesadas en ocupar determinados puestos públicos cumplan con algunas calidades que garanticen su correcto desempeño en esa instancia, por lo que podría estimarse que la medida cumple con la primer grada de escrutinio.

Ahora bien, debe analizarse si la norma supera el segundo nivel de análisis, el cual corresponde a determinar si la medida resulta idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional, como ya se enunció, consiste en que las personas que ocupen la titularidad de la Fiscalía mencionada realicen su función adecuadamente, con apego a los principios que rigen el servicio público en nuestro país.

A juicio de esta Comisión Nacional, las fracciones impugnadas de los artículos 60 y 73 de la Ley Reglamentaria y Orgánica de la Fiscalía Anticorrupción del Estado de Chihuahua no superan este segundo requisito, al no resultar idóneos en virtud de que el requisito de no haber sido inhabilitado no garantiza que el aspirante a titular del Órgano Interno de Control, ni de cualquier otro aspirante a los cargos de la mencionada Fiscalía estatal, lleven a cabo su labor en condiciones de eficiencia, eficacia y honradez que persigue el legislador, puesto que el haber sido sancionado en el pasado no necesariamente tiene impacto directo, claro e indefectible en el cumplimiento de esa finalidad constitucional a la que se hizo referencia anteriormente.

En consecuencia, se estima que la medida adoptada por el legislador limita el derecho de acceder a un trabajo y, en particular, a uno de carácter público, dado el estigma que se infiere a personas sancionadas administrativa con una inhabilitación.

Dada la conclusión anterior, se estima que es innecesario verificar el cumplimiento de las dos gradas restantes del test de razonabilidad, pues como quedó evidenciado, el precepto no superó el segundo nivel de escrutinio, por lo que resulta inconstitucional en razón de que vulnera derechos humanos, por lo que debe declararse su invalidez.

Ese Tribunal Pleno sostuvo similares consideraciones al resolver la acción de inconstitucionalidad 111/2019, promovida por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en sesión pública a distancia celebrada el 27 de julio de 2020.

SEGUNDO. El Capítulo XVII, denominado “Del Régimen de Responsabilidades”, que comprende los artículos 80 a 87 de la Ley Reglamentaria y Orgánica de la Fiscalía Anticorrupción del Estado de Chihuahua, establece un régimen especial en materia de responsabilidades de los servidores públicos para los funcionarios de dicho órgano de procuración de justicia.

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 previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la cual constituye el ordenamiento marco en dicha materia.

En el presente concepto de invalidez, se argumenta que el Capítulo impugnado transgrede 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.²²

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.

²² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, párr. 22, p. 6, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf

Dicha reforma tuvo como efecto la modificación de catorce artículos²³ 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.²⁴

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 materia²⁵.

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 graves²⁶.

Ahora bien, la Norma Fundamental en la fracción III del artículo 109, establece los principios y directrices generales de las responsabilidades y sanciones

²³ 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.

²⁴ Véase discusión en la Cámara Revisora, martes 21 de abril de 2015.

²⁵ *Ídem*.

²⁶ *Ídem*.

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

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

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

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

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

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

En la materia que nos ocupa, si bien tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas locales se encuentran habilitados para legislar en materia de

responsabilidades administrativas, deben hacerlo conforme a los parámetros establecidos por la ley marco.

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

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

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

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

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

C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

Bajo esta línea argumentativa, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Capítulo combatido vulnera el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que establecen un sistema de faltas administrativas que distorsiona y resulta contrario al 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 Anticorrupción del Estado de Chihuahua, al margen de lo que dispone la referida ley marco, estarán sujetos a un régimen de responsabilidades “especial” y podrán ser objeto de destitución en circunstancias no previstas en la Ley General relativa. Así, la regulación creada por el legislativo chihuahuense, respecto a las faltas administrativas que pueden cometer los servidores públicos adscritos al referido órgano desvirtúa y contradice la Ley General de la materia.

A efecto de resaltar la contradicción anterior, es oportuno referirnos al régimen de responsabilidades previsto en la ley impugnados, la cual dispone lo siguiente en sus numerales 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86 y 87:

- **Finalidad.** La Fiscalía Anticorrupción exigirá a sus funcionarias, funcionarios y demás personal, el más estricto cumplimiento del deber para salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos y preservar las libertades, así como el orden y la paz públicos.
- **Procedimientos y sanciones.** El incumplimiento de las obligaciones y prohibiciones señaladas en la propia ley y en el marco normativo aplicable dará lugar a los procedimientos y a las sanciones que correspondan conforme a las mismas.
- **Régimen especial.** La o el Fiscal Anticorrupción, al igual que su personal de confianza, agentes del Ministerio Público, agentes de la Policía Ministerial, peritos y analistas de designación especial, se sujetarán a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como al régimen especial de la materia previsto en la ley. Su actuación será fiscalizada por la Auditoría Superior del Estado y el Órgano Interno de Control, conforme a sus respectivas competencias.

- **Competencia.** Las sanciones a que se refiere este Capítulo serán aplicadas por el Órgano Interno de Control, en los términos que señala la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- **Responsabilidad funcional.** Las servidoras y servidores públicos de la Fiscalía Anticorrupción serán sujetos de las responsabilidades civiles, administrativas y penales que correspondan por hechos u omisiones que realicen en ejercicio de sus funciones.
- **Causas de responsabilidad funcional.** Son causas de responsabilidad de las servidoras y servidores públicos de la Fiscalía Anticorrupción, sin perjuicio de aquellas que se establezcan en las leyes en la materia, las siguientes:
 1. No cumplir, retrasar o perjudicar por negligencia la debida actuación de la o el Agente del Ministerio Público.
 2. Realizar o encubrir conductas que atenten contra la autonomía de la o el Agente del Ministerio Público, tales como aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos, comisiones o cualquier otra acción que genere o implique subordinación indebida respecto de alguna persona o autoridad.
 3. Distraer de su objeto, para uso propio o ajeno, el equipo, elementos materiales o bienes asegurados bajo su custodia o de la Fiscalía Anticorrupción.
 4. No solicitar la realización de los dictámenes periciales correspondientes.
 5. Omitir la realización de dictámenes periciales o actos de investigación correspondientes, cuando estos sean solicitados por parte de la Fiscalía Anticorrupción o el Órgano Jurisdiccional competente.
 6. No realizar el aseguramiento de bienes, objetos, instrumentos o productos del delito y, en su caso, no solicitar el decomiso cuando así proceda en los términos que establezcan las leyes penales.
 7. Omitir la práctica de las diligencias necesarias en cada asunto.
 8. Faltar sin causa justificada a sus labores, de conformidad con lo establecido en el Reglamento Interno.

9. No registrar la detención conforme a las disposiciones aplicables o abstenerse de actualizar el registro correspondiente.
 10. Utilizar en beneficio propio o de terceros la documentación e información confidencial relacionada con las atribuciones que le corresponden en términos de la presente Ley y de la legislación en la materia.
 11. Sustraer, destruir, ocultar o utilizar indebidamente la documentación e información que por razón de su cargo tenga a su cuidado o custodia con motivo del ejercicio de sus atribuciones.
 12. Usar su cargo público para obtener una ventaja injusta a fin de acceder a un puesto externo a la Fiscalía Anticorrupción.
 13. Las demás que señale la ley, el Reglamento Interno, así como otras disposiciones legales y reglamentarias aplicables en la materia.
- **Sanciones.** Por incurrir en las causas de responsabilidad a que se refiere el artículo 85 de la ley impugnada, o en el incumplimiento de las obligaciones señaladas en el numeral 78 del mismo ordenamiento, que no generen destitución conforme el artículo siguiente, las sanciones serán las establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, sin perjuicio de otro tipo de sanciones a que haya lugar.

Cuando se impongan las sanciones a las que se refiere el numeral en cuestión, se tomarán en cuenta las circunstancias o elementos establecidos en el ordenamiento legal citado en el párrafo anterior, así como lo dispuesto en esta Ley y el Reglamento Interno.

- **Destitución.** Procederá la destitución de las servidoras y servidores públicos de la Fiscalía Anticorrupción por el incumplimiento de alguna o algunas de

las obligaciones previstas en los artículos 78, fracciones I, VI, IX y XI,²⁷ y 79²⁸ de la ley o, en su caso, por la reiteración en tres ocasiones, por lo menos, en el incumplimiento de alguna o algunas de las obligaciones restantes del artículo 78.

²⁷ “ **ARTÍCULO 78. Obligaciones.**

Son obligaciones de las servidoras y servidores públicos de la Fiscalía Anticorrupción, las siguientes: (...)

I. Conducirse siempre con apego al orden jurídico y respeto irrestricto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, en la Constitución Estatal, así como en tratados y demás instrumentos internacionales que contengan disposiciones en materia de derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado Mexicano. (...)

VI. Abstenerse, en todo momento y bajo cualquier circunstancia, de infringir, tolerar o permitir actos de tortura, maltrato físico o psicológico u otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, aun cuando se trate de una orden superior. Las servidoras y servidores públicos que tengan conocimiento de ello deberán denunciarlo inmediatamente ante la autoridad competente, de conformidad con las disposiciones legales aplicables en la materia. (...)

IX. Desempeñar su función sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. En general o particular se opondrán y denunciarán cualquier acto de corrupción. (...)

XI. Abstenerse de ordenar o realizar la detención o retención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en la Constitución Federal y en los ordenamientos legales aplicables. (...).”

²⁸ “ **ARTÍCULO 79. Impedimentos.**

Las servidoras y servidores públicos de la Fiscalía Anticorrupción no podrán:

I. Desempeñar empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Estatal o Federal, en los gobiernos de la Ciudad de México o de las Entidades Federativas integrantes de la Federación y Municipios, así como trabajos o servicios en instituciones privadas, salvo los de carácter docente y de investigación y aquellos que autorice la Fiscalía Anticorrupción, siempre y cuando no sean incompatibles con sus funciones en la misma.

II. Ejercer la abogacía, por sí o por interpósita persona, salvo en causa propia, de su cónyuge, concubina o concubinario, ascendientes o descendientes, hermanas y hermanos o de su adoptante, adoptada o adoptado.

III. Ejercer las funciones de tutora o tutor, curadora o curador o albacea judicial, excepto cuando tenga el carácter de heredera o heredero, legataria o legatario, o se trate de sus ascendientes, descendientes, hermanas o hermanos, adoptante, adoptada o adoptado.

IV. Desempeñar las funciones de depositaria o depositario, apoderada o apoderado judicial, síndica o síndico, administradora o administrador, interventora o interventor en quiebra o concurso, notaria o notario, corredora o corredor, comisionista, árbitro o árbitra, arbitadora o arbitrador.

V. Representar o asesorar, directa o indirectamente, por un periodo de cuatro años contados a partir de que concluyan sus servicios como empleada o empleado de la Fiscalía Anticorrupción, a cualquier persona, física o moral, en una investigación, proceso o actividad relacionada con estos que, por motivo de sus funciones, conoció de forma directa.

VI. Representar o asesorar, directa o indirectamente, por un periodo de dos años contados a partir de que concluyan sus servicios como empleada o empleado de la Fiscalía Anticorrupción, a cualquier persona, física o moral, en una investigación, proceso o actividad relacionada con estos que no conoció de forma directa, pero durante su encargo se tramitaron en la Fiscalía Anticorrupción.

VII. Aceptar cualquier empleo, cargo o comisión el año siguiente a su salida de la Fiscalía Anticorrupción, en alguna dependencia pública o privada, con la que tuvo tratos oficiales directos con motivo de sus funciones como servidora o servidor público adscrito a esta Fiscalía, si es posible presumir que aquella pudiese beneficiarse indebidamente de la información que la servidora o servidor público posee, incluso sin necesidad de revelarla.”

Como se puede apreciar, el legislador diseñó un régimen de responsabilidades “especial” en que pueden incurrir los servidores públicos de la Fiscalía Anticorrupción del Estado de Chihuahua que se contraponen con lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas e incluso establece diversas causales en las que puede ocurrir la destitución de dichos servidores públicos.

Lo anterior resulta inconstitucional en razón de que el legislador local distorsionó el sistema establecido en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, debido a que amplió los supuestos de infracción administrativa, así como algunos supuestos sobre una sanción específica por la comisión de aquéllas, aspectos que, en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su reforma en materia de anticorrupción, corresponden de manera exclusiva al Congreso de la Unión, mediante, precisamente, la emisión de la ley general.²⁹

Como ha quedado evidenciado, los artículos contenidos en el Capítulo impugnado aumentaron el catálogo de infracciones en que pueden incurrir los sujetos que laboren en la Fiscalía Anticorrupción local, sin estarse a la clasificación de graves y no graves, lo que no sólo repercute de manera directa en una posible contraposición con 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 es lo que determina si la sustanciación se llevará por los órganos internos de control o dependencias de mérito, mismos que podrán resolver en caso de infracciones no graves, o bien, si la sustanciación la realizará el órgano fiscalizador correspondiente y la resolución del Tribunal Federal de Justicia Administrativa o su homólogo local.³⁰

Al respecto, es importante recordar que tal como lo ha sostenido ese Alto Tribunal el Sistema Anticorrupción se basa en una distribución competencial que permita, desde las leyes generales, homologar los aspectos relacionados, entre otros, con responsabilidades administrativas y fiscalización. En ese sentido, el Constituyente 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

²⁹ Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 115/2017, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 23 de enero de 2020, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

³⁰ *Ídem*.

principios constitucionales de distribución exclusiva y residual de competencias legislativas entre Federación y Estados.³¹

Por tanto, las legislaturas locales no pueden modificar aspectos relacionados íntimamente con la competencia y, por tanto, no deben prever un catálogo diverso de faltas al ya previsto por la ley general, en tanto que dichas disposiciones podrían trastocar las competencias de órganos y su correlación dentro del sistema de Anticorrupción.

Lo anterior se evidencia, en particular, en el contenido del artículo 86 de la ley impugnada en el presente medio de control constitucional, en el cual se previó que cuando los servidores públicos incurran en las causas de responsabilidad previstas en el artículo 85 del mismo ordenamiento o el incumplimiento de las obligaciones señaladas en el diverso numeral 78 de la misma ley, y que no generen destitución conforme al artículo 87, **las sanciones serán las establecidas en la Ley General Responsabilidades Administrativas**, sin perjuicio de otro tipo de sanciones a que haya lugar.

Como se advierte, la ley local combatida remite para la aplicación de sanciones a la Ley marco cuando se actualice cualquier de las faltas previstas en el artículo 85 del mismo ordenamiento estatal, no obstante, toda vez que se trata de conductas no previstas en la Ley General no es posible determinar quién es la autoridad competente ni el procedimiento correspondiente, lo cual genera inseguridad jurídica para las personas destinatarias de las normas.

Asimismo, el artículo 87 también varía lo previsto en la multicitada Ley General en relación con la sanción de la destitución. Dicha norma establece que procede esa sanción por el incumplimiento de algunas de las conductas previstas en el artículo 78 y 79 de la misma ley, o en su caso, por la reiteración en tres ocasiones en el incumplimiento de alguna o algunas de las obligaciones restantes del artículo 78, lo cual tampoco se ajusta a Ley marco.

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

³¹ *Ídem.*

Es necesario recordar que la Ley General tiene aplicación directa en la entidad, pues recordemos que su objeto es distribuir competencias entre los órdenes de gobierno **para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran** y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

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 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 materia³².

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 administrativas³³.

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.

³² 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.

³³ 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.

Contrario a lo anterior, el legislador local al expedir la Ley Reglamentaria y Orgánica de la Fiscalía Anticorrupción del Estado de Chihuahua, además de ampliar los supuestos que darán lugar a faltas administrativas de los servidores públicos adscritos a la 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 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, el Capítulo XVII, que comprende los numerales 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86 y 87, de la Ley Reglamentaria y Orgánica de la Fiscalía Anticorrupción del Estado de Chihuahua resultan contrarios al derecho humano de seguridad jurídica y al principio de legalidad, al establecer un régimen especial de faltas administrativas 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 Estado de Chihuahua del 26 de diciembre de 2020, que contienen el Decreto N° LXVI/EXLEY/0947/2020 I P.O por el que se expidió la Ley Reglamentaria y Orgánica de la Fiscalía Anticorrupción 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 designadas como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

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

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

Ciudad de México, a 25 de enero de 2021.

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

LMP/TSM

**CNDH
M É X I C O**