

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 07 de marzo de 2022.

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 los artículos 3, segundo párrafo, en la porción normativa “*la Ley General de Responsabilidades Administrativas*”, y 102, fracción III, de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa, expedida mediante Decreto número 516 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa el 04 de febrero de 2022.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegada y delegados, 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, Pablo Francisco Linares Martínez y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 4602032, 3907104 y 2196579, respectivamente, que la y los acreditan como licenciada y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, José Luis Esquivel Ruiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a 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.....	4
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
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.....	5
IX.	Introducción.....	6
X.	Conceptos de invalidez.....	6
PRIMERO.....		6
A.	Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad.....	7
B.	Inconstitucionalidad de la porción normativa impugnada.....	10
SEGUNDO.....		15
A.	Derecho de igualdad y no discriminación.....	16
B.	Libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.....	20
C.	Inconstitucionalidad de la norma impugnada.....	22
Test ordinario de proporcionalidad.....		29
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	32
ANEXOS		32

CONDH
M É X I C O

Defendemos al Pueblo

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 Libre y Soberano de Sinaloa.

B. Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa.

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

Artículos 3, segundo párrafo, en la porción normativa “*la Ley General de Responsabilidades Administrativas*”, y 102, fracción III, de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa, expedida mediante Decreto número 516 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa el 04 de febrero de 2022, cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 3. (...)

A falta de disposición expresa en la presente Ley, se aplicarán de manera supletoria las disposiciones administrativas correspondientes en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Sinaloa, el Código de Procedimientos Civiles del Estado, y demás disposiciones aplicables.”

“Artículo 102. El Director General será nombrado por el Gobernador del Estado y deberá cubrir los siguientes requisitos:

I. (...)

II. (...)

III. No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso; (...).”

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, 23 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 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 disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Sinaloa el 04 de febrero de 2022, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del sábado 05 del mismo mes y año al domingo 06 de marzo de 2022.

Sin embargo, al ser inhábil este último día para la presentación de la demanda, por disposición legal expresa del citado artículo 60, la misma puede presentarse el primer día hábil siguiente. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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 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.

Defendemos al Pueblo

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 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 (...)."

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.

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. El artículo 3, segundo párrafo, en la porción normativa precisada, de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa, establece que en lo no previsto por este ordenamiento se observará de manera supletoria la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Lo anterior vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, en virtud de que la legislación local no puede establecer la supletoriedad de normas que son de observancia directa en todo el territorio nacional.

En el presente concepto de invalidez se desarrollan los argumentos por los que este Organismo Nacional considera que la forma en que el legislador local determinó la figura de supletoriedad en la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa deviene inconstitucional.

Ello, en virtud de que al condicionar la aplicación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas de forma supletoria en el caso de que la ley local no establezca alguna disposición aplicable a una situación jurídica, no es acorde con la Norma Fundamental.

Para llegar a tal conclusión, se explica que las legislaturas locales no pueden prever la supletoriedad de leyes que son de observancia general en toda la República Mexicana.

Para sustentar lo anterior, en un primer apartado se abordará de manera sintética los alcances del derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, parámetro a la luz del cual se analiza la transgresión en que incurre la norma sometida a escrutinio ante ese Alto Tribunal.

A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, previstos en el artículo 14 en relación con el 16 de la Norma Fundamental, constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Estas máximas constitucionales buscan proteger los derechos fundamentales de las personas en contra de afectaciones e injerencias arbitrarias de la autoridad, cometidas sin autorización legal o en exceso de las potestades autorizadas legalmente.³

³ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, en sesión pública del 22 de marzo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 50.

Por un lado, constriñen a las autoridades a conducir su actuar conforme a lo expresamente señalado en las leyes y, por otro lado, se dota de certeza al gobernado respecto de las consecuencias que podrían acarrear determinadas situaciones jurídicas y, en su caso, de las herramientas que posibiliten su oposición frente a la eventual actuación arbitraria o irregular de los órganos estatales.

La transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad se configura cuando la esfera jurídica de los gobernados se ve afectada por parte de una autoridad que actúa sin un sustento legal para hacerlo o cuando lo realiza de una forma alejada a lo preceptuado por la Constitución Federal y a las leyes secundarias que resulten conformes con la misma.

De una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales, que salvaguardan el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad de las personas, 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.

En este orden de ideas, no puede afectarse la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades ausentes de un marco normativo habilitante y que acote debidamente su actuación, pues es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza.

Por lo anterior, la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en el texto de normas que sean acordes con lo previsto en la Norma Suprema, así como con las leyes secundarias que resulten conformes con la misma. De otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Apuntado lo anterior, es posible señalar que existen ciertos escenarios o supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica:

- 1) 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.

- 2) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- 3) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

No debe perderse de vista que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, pues precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es sustituido por la arbitrariedad.

Así, 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.

En efecto, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, de tal suerte que éste se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Ley Fundamental.

Asimismo, los órganos emisores de las normas no solo deben observar que las personas tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y consecuencia. Además, todo su actuar debe conducirse de conformidad con los mandatos, límites y facultades que prescribe la Norma Suprema.

Por lo tanto, las disposiciones jurídicas generales que se determinen en un ordenamiento legal deben provenir de aquel poder que, conforme a la Constitución Federal, está habilitado para llevar a cabo tal función legislativa.⁴ Así, cuando una autoridad –incluso legislativa– carece de sustento constitucional para afectar la esfera jurídica de las personas, se instituye como una autoridad que se conduce arbitrariamente.

⁴ Lo anterior fue sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la tesis de jurisprudencia número 226 de la Séptima Época, publicada en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, página 269, del rubro: “*FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA*”.

Ahora bien, en el Estado federal mexicano, de conformidad con el artículo 124 constitucional, todo aquello que no esté expresamente concedido por la Constitución General a las autoridades federales, se entiende reservado a los estados o a la Ciudad de México, según corresponda.

En consecuencia, las entidades federativas, en el ámbito legislativo, pueden emitir normas que regulen todo aquello que no esté expresamente concedido al Congreso de la Unión, pues de lo contrario estarían trasgrediendo el orden constitucional al realizar actos que afectan la esfera jurídica de los gobernados sin estar habilitados para ello, en detrimento del derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

B. Inconstitucionalidad de la porción normativa impugnada

Acotado de manera general el parámetro de regularidad constitucional que se estima aplicable, corresponde analizar el régimen de supletoriedad establecido por el legislador sinaloense en el artículo 3, segundo párrafo, en la porción normativa señalada, de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa.

Para entrar al estudio de constitucionalidad correspondiente, conviene tener como punto de partida que la Ley impugnada es una norma emitida por un Congreso local, que tiene por objeto establecer los principios y bases generales para la organización y conservación, administración y preservación homogénea de los archivos en posesión de cualquier autoridad, entidad, municipios, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad del Estado y los municipios.

Igualmente, es el cuerpo normativo de orden local que determina las bases de organización y funcionamiento el Sistema Estatal de Archivos y fomenta el resguardo, difusión y acceso público de archivos privados de relevancia histórica, social, cultural científica y técnica del Estado.

Ahora bien, el legislador local estableció que para la adecuada aplicación e integración normativa el régimen de supletoriedad es el siguiente:

“Artículo 3. (...)

A falta de disposición expresa en la presente Ley, se aplicarán de manera supletoria las disposiciones administrativas correspondientes en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Sinaloa, el Código de Procedimientos Civiles del Estado, y demás disposiciones aplicables.”

De la disposición transcrita, se desprende que en el supuesto de que dicho ordenamiento sea omiso en regular alguna cuestión, supletoriamente se aplicará, entre otros ordenamientos, la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Es decir, el legislador determinó que en lo no previsto en la ley impugnada y con la finalidad de integrar su contenido, se estará a lo dispuesto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas –y otros ordenamientos–; sin embargo, esta Comisión Nacional considera que el Congreso local no se encuentra habilitado para instituir dicha supletoriedad normativa, conforme se explica a continuación.

En primer lugar, para comprender el incorrecto empleo de la institución de la supletoriedad de normas que advierte esta Institución Autónoma, y que origina la falta de certeza en perjuicio de las personas, conviene realizar algunas precisiones sobre la materia.

La institución de la supletoriedad, como lo ha interpretado la Segunda Sala de ese Máximo Tribunal, se da respecto de otra norma para integrar una omisión en la misma o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios contenidos en otras leyes.⁵

En otros términos, se trata de una institución jurídica que sirve para la **integración normativa**, cuya finalidad es llenar el vacío de la ley.⁶ Es decir, su propósito es complementar una norma cuando una cuestión no se encuentra prevista en la misma, de manera que permite que se aplique de manera secundaria otro ordenamiento para subsanar una omisión o vacío legal. Además, la mencionada Sala

⁵ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 34/2013, de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima época, Materia constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, p. 1065, de rubro **“SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE”**.

⁶ Tesis aislada 2a. CXIX/2009, de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena época, Materia común, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, octubre de 2009, p. 129, de rubro **“APLICACIÓN SUPLETORIA DE LEYES. EL HECHO DE QUE UN ORDENAMIENTO LEGAL NO LA PREVEA EXPRESAMENTE, NO LO TORNA INCONSTITUCIONAL”**.

ha precisado cuatro requisitos que se deben de considerar para que opere la supletoriedad en las leyes⁷:

- a) El ordenamiento legal por suplir debe establecer expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros.
- b) La ley por suplir no debe contemplar la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente.
- c) Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de un ordenamiento diverso para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir.
- d) Las normas aplicables supletoriamente no deben contrariar el ordenamiento legal a suplir, sino que deben ser congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.

Sentadas esas bases, esta Comisión Nacional estima que el precepto normativo impugnado establece un indebido régimen de supletoriedad, en virtud de que el legislador determinó que únicamente, frente a algún vacío legal de la Ley impugnada, se podrá aplicar supletoriamente y de manera secundaria la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En otros términos, esta Comisión Nacional estima que el Congreso de la entidad privilegia la aplicación del ordenamiento local cuestionado frente a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que es de observancia directa al determinar las bases y marco legal que las entidades federativas deben observar en la materia cuando expidan su respectiva legislación.

⁷ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 34/2013, de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, página 065, de rubro: *“SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE.”*

Debe recordarse que en términos del artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución General de la República, el Congreso de la Unión es la única autoridad habilitada constitucionalmente 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.

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.

De ahí que resulta claro que el Poder Reformador de la Constitución estableció que, respecto de esa materia, únicamente será el Congreso de la Unión la autoridad habilitada para su regulación en los términos señalados y, sobre esas bases, las legislaturas locales podrán adecuar su sistema jurídico.

Consecuentemente, será dicha ley general la que establezca los principios y bases en materia de responsabilidades administrativas, cuya observancia es directa en todo el territorio nacional pues **sirve de parámetro a las legislaturas locales**, por lo que no es constitucionalmente admisible disponer que su aplicación será de manera secundaria y únicamente en aquellos casos en los que las entidades federativas no prevean una adecuada regulación en sus leyes locales.

Es así como deviene inconstitucional disponer que se aplicará de manera supletoria la Ley General supra citada, esto es, en los casos en los que la ley local presente algún vacío legal, ya que la norma combatida condiciona a esos supuestos la aplicación de dicho ordenamiento que es de observancia directa en toda la República Mexicana, por lo que la porción normativa en análisis transgrede el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

A efecto de robustecer lo anterior, resulta ilustrativo y aplicable el criterio sostenido por el Tribunal Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la

acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015⁸, del cual se desprende que las leyes generales no pueden preverse como supletorios de una ley local, por virtud de haberse expedido en uso de atribuciones exclusivas del Congreso de la Unión.

Asimismo, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 104/2019⁹ y 114/2020¹⁰ – ambas promovidas por este Organismo Nacional– el Tribunal Constitucional de país consideró que si una norma constitucional atribuye a la autoridad federal la facultad reservada de expedir un determinado ordenamiento, entonces no puede ser supletoria a la normatividad local, dado que aquélla define el contenido de esta última.

En congruencia con lo anterior, es dable afirmar que el Congreso de Sinaloa no se encuentra habilitado para establecer la supletoriedad de leyes que son de observancia directa en toda la nación, tanto para las autoridades federales como para las entidades federativas, como es el caso de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Hasta lo aquí explicado, ha quedado patente que la porción normativa impugnada del artículo 3 de la legislación local de mérito trasgreden el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, por regular situaciones fuera de los límites que la Constitución Federal establece.

Por todo lo anterior, se concluye el artículo 3, segundo párrafo, en la porción normativa “*la Ley General de Responsabilidades Administrativas*”, de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa, contraviene la Norma Fundamental al establecer un régimen indebido de supletoriedad respecto de una norma que es de observancia general y aplicación espacial en todo el territorio de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que debe declararse su invalidez.

⁸ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015, resuelta el cuatro de junio del dos mil dieciocho, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I., páginas 27 y 28.

⁹ Cfr. Sentencia dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 104/2019, en sesión del 18 de enero de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 64.

¹⁰ Cfr. Sentencia dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 114/2020, en sesión del 19 de enero de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 48.

SEGUNDO. El artículo 102, fracción III, de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa establece que para ser titular de la Dirección del Archivo General en la entidad se requiere no haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso.

Dicha exigencia transgrede los derechos de igualdad y de no discriminación, así como la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo público, al excluir de manera injustificada a determinadas personas para ocupar un puesto en el servicio público.

Lo anterior, pues quienes han sido sancionada penalmente en algún momento y que ya cumplieron con la pena que les fue impuesta, deben tener la posibilidad de ocupar empleos públicos en igualdad de circunstancias que las demás personas.

En el presente concepto de invalidez se argumentará la incompatibilidad de la exigencia contenida en la fracción impugnada, la cual establece como requisito para acceder a la titularidad de la Dirección del Archivo General no haber sido condenado por delito doloso.

Lo anterior ya que, a juicio de este Organismo Nacional, dicha disposición resulta incompatible con el parámetro de regularidad constitucional, toda vez que es desproporcionada y tiene por efecto excluir de forma injustificada a un sector de la población de la posibilidad de ejercer el cargo mencionado, en contravención al derecho de igualdad y no discriminación. Adicionalmente, constituye una medida legislativa que atenta contra el ejercicio del derecho a la libertad de trabajo y de acceso a un empleo en el servicio público.

Para exponer los argumentos que hacen patente la inconstitucionalidad de tal exigencia, 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 la fracción combatida del artículo 102 de la ley y concluir que ella no supera un escrutinio ordinario de proporcionalidad, de conformidad con los precedentes sostenidos por ese Alto Tribunal.

A. Derecho de igualdad y no discriminación

Para iniciar 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, de tal suerte que todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con la misma.¹¹

De forma particular, en el ámbito legislativo, el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido de las leyes, a fin de 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.¹²

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

¹¹ 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.**"

¹² Véase la 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.**"

constituye una diferencia arbitraria que redundaría en el detrimento de los derechos humanos de una persona.¹³

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.¹⁴

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, 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.¹⁵

Conforme al desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional, ha quedado 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 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.¹⁶

Defendemos al Pueblo

Asimismo, ese Tribunal Pleno ha señalado que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas

¹³ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 11 *supra*.

¹⁴ *Ídem*.

¹⁵ 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."

¹⁶ 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."

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.¹⁷

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:

- **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.¹⁸

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha sustentado que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.**”

actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.¹⁹

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.²⁰

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 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.²¹

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.

¹⁹*Ídem.*

²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

²¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

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 el 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 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 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 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.²²

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.²³

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar el concepto de “*calidad*” contenido en el artículo 35 de la Norma Fundamental, ha sostenido que se refiere a las características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne²⁴, esto es, se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a ésta²⁵.

Por lo tanto, cuando el legislador defina en sus leyes las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público, deberá ser cuidadoso en que los requisitos que establezca estén directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función, lo que exige de criterios objetivos y razonables que eviten discriminar, sin debida justificación, a personas que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias (aptitudes, conocimientos, habilidades, valores,

²² 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.

²³ *Ibidem*, párr. 73.

²⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 123/2005 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, 9a. Época, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, octubre de 2005, página 1874, de rubro: “**ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD.**”

²⁵ Acción de inconstitucionalidad 111/2019, resuelta en sesión del 21 de julio de 2020, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 83.

experiencias y destrezas) necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión²⁶.

C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada

Como se adelantó en líneas previas, esta Comisión Nacional considera que el requisito contenido en la fracción III del artículo 102 de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa resulta contrario a los derechos de igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y acceso a un cargo público, reconocidos en el texto constitucional en los artículos 1º, 5º 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.

Para exponer las razones que conllevan la inconstitucionalidad de la disposición normativa impugnada, se estima necesario transcribirla a continuación:

“Artículo 102. El Director General será nombrado por el Gobernador del Estado y deberá cubrir los siguientes requisitos:

I. (...)

II. (...)

III. No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso;

(...)”

Como se desprende de la literalidad del precepto, este Organismo advierte que el requisito transcrito impide de manera injustificada que las personas que fueron condenadas por un delito doloso accedan al cargo público de titular de la Dirección del Archivo General del Estado.

De la lectura de la norma se advierte que la fracción establece una limitación a las personas que se encuentren en aquel supuesto, el cual engloba un gran cúmulo de hipótesis y que les impide desempeñarse en el cargo público en comento. Es decir, basta con que la persona interesada haya sido condenada en su pasado por cualquier delito doloso, sin importar la pena impuesta ni su duración y en su caso, si ésta ya fue cumplida, o bien, el tiempo transcurrido desde su comisión, para que sean excluidos de toda posibilidad de acceder al cargo.

²⁶ *Ibidem*, párr. 84.

Por ello, la norma reclamada por este Organismo Nacional redundante en una exclusión injustificada de las personas que, dada la generalidad con que fue redactada por el legislador, genera un amplio espectro de exclusión, al prever una multiplicidad de supuestos que no consideran si las conductas infractoras cometidas a las que se refiere la norma combatida guardan relación estrecha o manifiesta con las funciones a desempeñar en el ya mencionado cargo público.

En efecto, dada la configuración normativa de la fracción III del artículo 102 de la Ley, se estima que ésta abarca un gran número de situaciones pues se impide, de forma genérica, que cualquier persona que fue condenada por la comisión de delitos dolosos no pueda ocupar el cargo, sin importar la pena impuesta ni su temporalidad, y aun cuando la conducta cometida no se relacione o vincule de ninguna forma con la función pública a desempeñar.

En otras palabras, dada la amplitud de la disposición en comento, es innegable que comprende todo tipo de delitos dolosos, graves o no graves, incluso cuando la conducta infractora no guarde relación alguna con las labores encomendadas al Director del Archivo General de Sinaloa.

A juicio de esta Institución Autónoma, no es constitucionalmente válido que se impida el acceso al desempeño del servicio público a las personas que en algún momento de su vida fueron sancionadas por la comisión de un delito doloso y que ya cumplieron con la pena impuesta, dado que tales medidas se traducen en una exclusión injustificada y discriminatoria para las personas que se encuentran en ese supuesto 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 el puesto correspondiente y, una vez hecho lo anterior, señalar con precisión únicamente las conductas ilícitas que se encuentran estrechamente vinculadas con el empleo de que se trate.

Al respecto, conviene tomar en consideración que las personas que se desempeñen como titulares de la Dirección del Archivo General estatal, de conformidad con el artículo 103 del propio ordenamiento cuestionado, tendrán las atribuciones que a continuación se enlistan:

- Supervisar que la actividad del Archivo General cumpla con las disposiciones aplicables, así como con los programas y presupuestos aprobados.
- Proponer a la Junta de Gobierno las medidas necesarias para el funcionamiento del Archivo General.
- Proponer a la Junta de Gobierno el proyecto de Reglamento Interno.
- Nombrar y remover a los servidores públicos del Archivo General, cuyo nombramiento no corresponda al Órgano de Gobierno.
- Las demás previstas en otras normas.

Como puede deprenderse de lo antepuesto las atribuciones que tendrá la persona que ocupe el cargo, en esencia, se vinculan con actividades directivas, administrativa, técnica y profesional, que le permitan realizar plenamente las funciones necesarias para que el Archivo General cumpla con su objeto.

De tal suerte que, en atención a esas actividades, la restricción contenida en la norma controvertida es desproporcionada y atenta contra el derecho a 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 condenadas por un delito doloso de toda posibilidad de ocupar el mencionado cargo, aun cuando el hecho ilícito no se relacione de manera alguna con las atribuciones correspondientes a la titularidad de la Dirección del Archivo General, de manera que es inconcuso que la norma resulta *sobreinclusiva*.

En otras palabras, como se evidenció con antelación, la generalidad y amplitud del referido precepto, al ser *sobreinclusivo*, provoca un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad al respectivo empleo público a personas que en el pasado pudieron haber sido sancionadas penalmente, sin que ello permita justificar, en cada caso y con relación a la función en cuestión, la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto a ejercer, sobre todo, tratándose de penas que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.

Si bien la fracción combatida del artículo 102 de la ley de alguna forma pretende acotar el requisito al prever que las personas que deseen acceder a dicho cargo no deben haber sido condenadas por la comisión de delitos dolosos, con lo cual podría pensarse que se exige cierta probidad y honestidad a las personas que aspiren a ocupar el multirreferido empleo, de manera que así se garantice que su ejecución sea regular y se apege en todo momento a la legalidad, lo cierto es que la norma en

combate desborda su objetivo y termina por excluir a las personas que pretenden reinsertarse a la sociedad, por haber sido acreedoras de una sanción penal en el pasado.

Además, como se explicó, la hipótesis normativa tiene tales alcances que resulta extremadamente amplia, al contener un gran número de casos o supuestos de exclusión que no resultan razonables ni objetivos.

A guisa de ejemplo, personas que en el pasado hubiesen cometido los delitos de daños, previsto en el primer párrafo del artículo 228²⁷, o el de bigamia, tipificado en el diverso numeral 245²⁸, o la conducta descrita en el artículo 260²⁹ por retener un vehículo destinado al servicio público, o bien, desobedecer un mandato legítimo de autoridad conforme a lo previsto en el artículo 316³⁰, todos del Código Penal para el Estado de Sinaloa, quedarán imposibilitadas de acceder al cargo en comento, aunque ello no merme sus calificaciones, capacidades o competencias para el desempeño debido del cargo. Lo anterior, en virtud de que como ya se mencionó, los alcances de la norma resultan extremadamente amplios.

Se estima que en todo caso, el legislador debió acotar lo más posible la exigencia impugnada, de forma que únicamente se restringiera el acceso a las personas que aspiren al cargo en comento cuando hayan cometido conductas delictivas realmente gravosas y que se encuentren estrechamente vinculadas con las funciones a desempeñar en el 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.

Conforme lo anterior, se evidencia que el universo de supuestos para la exclusión del cargo público de mérito es amplio y no se encamina a garantizar la probidad e

²⁷ “**ARTICULO 228.-** Al que por cualquier medio destruya o deteriore una cosa ajena en perjuicio de otro, se le impondrá prisión de tres meses a cinco años y de treinta a ciento ochenta veces multa cuando los daños no excedan del equivalente a mil veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización.

²⁸ “**ARTICULO 245.-** Comete el delito de bigamia el que estando unido en matrimonio no disuelto ni declarado nulo por sentencia ejecutoria, contraiga otro con las formalidades legales.”

²⁹ “**ARTICULO 260.-** Al que indebidamente retenga cualquier vehículo destinado al servicio público o dificulte sus servicios, se le aplicará prisión de tres meses a dos años o de cincuenta a trescientos días multa.”

³⁰ “**ARTICULO 316.-** Al que sin causa legítima rehusare prestar un servicio de interés público al que la ley obligue, o desobedeciere un mandato legítimo de la autoridad, se le impondrá prisión de tres meses a un año o de treinta a ciento ochenta días multa.”

idoneidad necesaria, como en cambio, podría serlo el exigir no haber cometido las conductas típicas en materia de archivos, previstas en la Ley General de la materia o sus homologas locales.

A mayor abundamiento, a continuación, se mencionan diversas conductas típicas previstas en el numeral 121 de la Ley General de Archivos:

- Sustraer, ocultar, alterar, mutilar, destruir o inutilizar, total o parcialmente, información y documentos de los archivos que se encuentren bajo su resguardo.
- Transferir la propiedad o posesión, transportar o reproducir, sin el permiso correspondiente, un documento considerado patrimonio documental de la Nación.
- Trasladar fuera del territorio nacional documentos considerados patrimonio documental de la Nación, sin autorización del Archivo General.
- Mantener, injustificadamente, fuera del territorio nacional documentos considerados patrimonio documental de la Nación, una vez fenecido el plazo por el que el Archivo General le autorizó la salida del país
- Destruir documentos considerados patrimonio documental de la Nación.

La explicación anterior tiene el propósito de evidenciar la *sobreinclusividad* de la norma, ya que el legislador realizó distinciones que no están estrechamente vinculadas con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar, pues exigir que la persona no haya sido condenada por delito doloso sin tomar en consideraciones otros aspectos relevantes, no tiene una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro de quien pretenda ejercer el cargo público referido.

Es así como la generalidad del requisito **se traduce en una prohibición absoluta y *sobreinclusiva*** que excluye automáticamente y sin distinción a las personas que han cumplido una pena y se han reinsertado en la sociedad, creando así una condición estigmatizante.

Es necesario resaltar que el solo hecho de cometer un ilícito y haber sido sancionado por el mismo, no tiene la consecuencia de marcar a su autor como un delincuente o infractor del orden social de por vida o como una persona que carece de honestidad o probidad. Esto es, la comisión de conductas contrarias a las leyes no hace

cuestionable siempre la conducta de quien lo comete, ya que eso no implica que deba considerarse que su actuar estará apartado o carezca de tales valores o características invariablemente. Debe recordarse que la función que se ha otorgado al derecho penal y a las penas, en el Estado democrático de Derecho, no tiene el alcance de definir o marcar a un infractor, respecto de su conducta, por el resto de su vida.

Como lo ha reiterado ese Alto Tribunal, para asegurar el correcto desempeño de la función en un determinado cargo público en atención a sus actividades, no es constitucionalmente válido recurrir a cuestiones morales o prejuicios sociales, dado que ello no garantiza que la persona ejerza correctamente su función, sino que, al contrario, atiende a una cuestión estigmatizante que presume que una persona que ha cometido un delito necesariamente seguirá delinquirando; lo cual es contrario al derecho penal del acto, que ha sido recogido por la Constitución Federal a partir de la reforma constitucional de 2008³¹.

Por lo tanto, una vez que la persona ha compurgado la pena o sanción que le haya sido impuesta, debe estimarse que se encuentra en aptitud de volver a ocupar un cargo público.

Por ello es que la existencia de este tipo de disposiciones son contrarias a la dignidad de las personas, pues tienen por efecto que quienes fueron condenados serán objeto de una doble sanción: por un lado, la sanción que le es impuesta en ejercicio de la facultad punitiva del Estado con motivo de la comisión de un delito y, por otro, el reproche social posterior a la compurgación de su pena que tiene como consecuencia limitar alguno de sus derechos, una vez que se reinserta en la sociedad, lo cual no tiene razón de ser, ya que únicamente se fundamenta en la concepción estigmatizante y caduca de que una persona que ha cometido un delito no puede reinsertarse de manera funcional a la sociedad y, específicamente, en el ejercicio de un oficio o profesión³².

Hasta aquí apuntado, es evidente que la norma combatida hace distinciones injustificadas que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculadas con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar, sino más bien con su honor y reputación, a partir de no haber incurrido, nunca, en su pasado,

³¹ Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 117/2020, resuelta en sesión del 20 de abril de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 52.

³² *Ibidem*, párr. 54.

en una conducta que haya sido reprochada a partir de una sanción por algún tipo de responsabilidad penal, lo cual, como se explicado, contiene un problema de *sobre inclusión*³³.

Consecuentemente, la fracción contenida en el artículo controvertido de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa resulta discriminatoria por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar el cargo ya referido, además de propiciar un supuesto de discriminación, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente mediante el desempeño de un servicio público.

Es así que esta Comisión Nacional estima que el requisito contenido en la fracción III del artículo 102 de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa debe ser analizado a la luz de la proscripción constitucional de hacer distinciones entre las personas que han sido condenadas penalmente y aquellas que no tienen antecedentes penales.

Al respecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes³⁴, ha hecho patente que el estudio para determinar la constitucionalidad de los requisitos que establezcan distinciones entre personas con antecedentes penales y aquellas que no se encuentran en ese supuesto para acceder a un cargo o empleo determinado, debe realizarse través de un escrutinio ordinario o de razonabilidad, ya que dicha exigencia no constituye una categoría sospechosa, pero sí se traduce en una distinción entre las personas que fueron sentenciadas por delito y quienes no se encuentren en dichos supuestos.

En ese sentido, toda vez que en el presente caso el legislador local realizó una distinción injustificada en perjuicio de las personas que fueron sentenciadas por la comisión de algún delito doloso que les impide ocupar titularidad del cargo público referido, en desigualdad de circunstancias que aquellos que no se encuentran en esa situación, este Organismo Autónomo procederá a analizar la constitucionalidad de las normas a través de un *test* de escrutinio ordinario.

³³ Cfr. la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 125/2019, resulta en sesión de fecha 15 de abril de 2021, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, par. 44.

³⁴ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 85/2018, 83/2019, 111/2019, 117/2020, 118/2020, 184/2020, 125/2019, 192/2020, 263/2020, 50/2021 y 85/2021, entre otras.

Test ordinario de proporcionalidad

Esta Comisión Nacional considera que el requisito exigido en la disposición en combate consistente en que las personas que aspiren a ocupar el cargo previamente mencionado no hayan sido condenadas por un delito doloso, transgrede el derecho de igualdad de quienes se encuentren en esa circunstancia, en virtud de que no existe una relación lógica entre esa exigencia y las funciones a desempeñar.

Sin embargo, conforme lo sostuvo ese Alto Tribunal Constitucional en la sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 85/2018 y en otros precedentes, previo al análisis constitucional de la norma que se estima transgresora del principio de igualdad, debe satisfacerse tres puntos: i) determinar si existe una distinción con la medida legislativa; ii) elegir el nivel de escrutinio que deberá aplicarse, y iii) desarrollar cada una de las etapas del *test* elegido.

En cuanto al primero, se considera que las normas combatidas en el caso que nos ocupa establecen una distinción para acceder a un cargo público en el estado de Sinaloa entre las personas que fueron condenadas por delitos dolosos y aquellas que no se encuentren en esa hipótesis. Con ello, la norma excluye injustificadamente a las primeras del ejercicio del referido cargo, generando un régimen diferenciado sobre un supuesto de hecho idéntico.

Con la finalidad de llegar a tal conclusión y en relación con el segundo punto, esta Institución Nacional estima indispensable basarse en un análisis ordinario de constitucionalidad de las normas reclamadas, de conformidad con lo determinado por ese Alto Tribunal en diversos precedentes cuando ha estudiado ese tipo de requisitos para acceder a un cargo o empleo.

En ese sentido, es oportuno precisar que, conforme a lo sustentado por ese Tribunal Constitucional, cuando una norma no hace una distinción basada en una categoría sospechosa -un factor prohibido de discriminación- corresponde realizar un escrutinio ordinario de la medida legislativa, establecido en los siguientes parámetros:

1. Finalidad constitucionalmente válida o legitimidad de la medida.
2. Instrumentalidad de la medida.

3. Proporcionalidad.³⁵

Sobre el primer punto, debe examinarse si la distinción cumple con una finalidad constitucionalmente válida, es decir, basta con determinar si la medida legislativa persigue una finalidad admisible, más no imperiosa, en nuestro ordenamiento jurídico.

Respecto del segundo punto del escrutinio, debe analizarse si la medida resulta racional para su consecución, es decir, si guarda una relación identificable de instrumentalidad respecto de ella. A diferencia de un escrutinio estricto, en esta etapa basta con que los medios utilizados por el legislador estén encaminados de algún modo a la finalidad que se persigue, sin ser necesario que sean los más idóneos.

En la última etapa del test de escrutinio ordinario, se debe determinar si la medida constituye un medio proporcional que evite el sacrificio innecesario de otros derechos, de modo que no exista un desbalance entre lo que se consigue con la medida legislativa y los costos que impone desde la perspectiva de otros intereses y derechos constitucionalmente protegidos.

Explicado el escrutinio de proporcionalidad, esta Comisión Nacional procede aplicarlo en el caso concreto para determinar si las normas superan el referido examen.

En la especie, se advierte que el precepto normativo impugnado podría cumplir con el primer requisito del test, en virtud de buscan generar las condiciones propicias para que quienes accedan al puesto mencionado tengan el perfil idóneo para el desempeño de la Dirección del Archivo de la entidad, es decir, que sean rectos, probos, honorables, entre otras cualidades que el legislador pudo estimar que no los reúnen las personas que cuenta con algún antecedente penal.

En cuanto a la segunda grada de escrutinio, se considera que las medidas legislativas establecidas por el legislador **no tienen relación directa, clara e indefectible** para el

³⁵ Tesis aislada P. VIII/2011 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, agosto de 2011, p.33, de rubro: *"IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES"*.

necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de contar con servidores públicos adecuados y eficientes.

Lo anterior, ya que no existe base objetiva para determinar que una persona sin antecedentes penales ejercerá las funciones correspondientes al cargo con rectitud, probidad y honorabilidad o que las personas que sí se encuentren en tal supuesto *per se*, no ejercerán sus labores de forma adecuada, o que carezcan de tales valores, ni mucho menos que no tengan la aptitud necesaria para cumplir con sus funciones con eficiencia, aptitud o conocimiento.

En consecuencia, no se advierte que el precepto normativo controvertido tenga una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que persiguió el legislador, por lo que es claro que se traducen en medidas que atentan contra el derecho de igualdad. En esa virtud, resulta innecesario verificar que se cumpla con el resto del escrutinio, pues es inconcuso que las normas contradicen el parámetro de regularidad constitucional.

En suma, atendiendo a los elementos descritos, el artículo 102, fracción III, de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa no aprueba un escrutinio ordinario de proporcionalidad, por lo que resulta transgresor de derechos humanos tutelados en el orden constitucional, ya que la medida no guarda relación directa, clara e indefectible para el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que pudiera ser el ejercicio idóneo de las funciones que corresponden a la titularidad de la Dirección del Archivo General del Estado.

Finalmente, debe considerarse que el hecho de que una persona haya sido condenada por la comisión de algún delito, forma parte de su vida privada, de su pasado y su proyección social; por ello, no es dable que por esa razón se les impida participar activamente en los asuntos que le atañen a su comunidad, como lo es el desempeñarse en un cargo en el servicio público.

En conclusión, la fracción del artículo de la Ley controvertido es discriminatoria por generar una diferenciación injustificada, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar el cargo de titular de la Dirección del Archivo General del Estado de Sinaloa en razón de su antecedente penal, 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, por lo que debe declararse su invalidez.

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 combatidos, 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 1° de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

2. Copia simple del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Sinaloa del 04 de febrero de 2022, que contiene el Decreto por el que se expidió la Ley de Archivos para esa entidad federativa. (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.

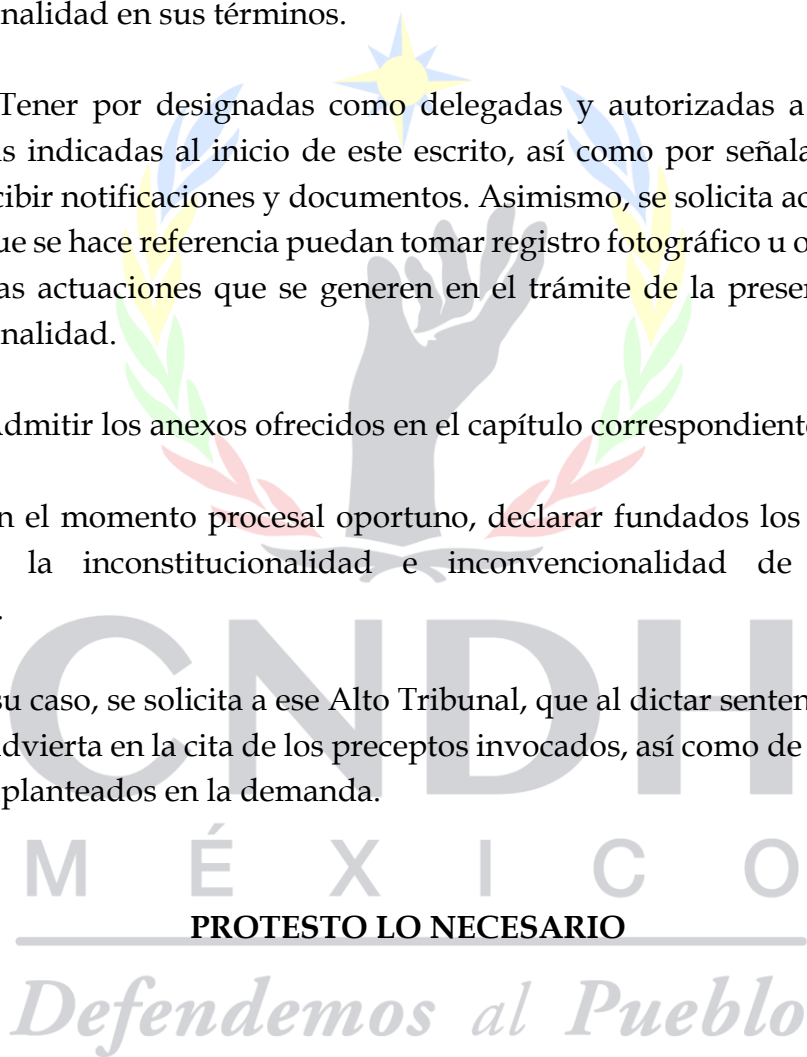
SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

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 de los conceptos de invalidez planteados en la demanda.



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

LMP