

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

2020 AGO 3 09:10 27
ACTISE
OFICINA DE CERTIFICACION
JUDICIAL Y CORRESPONDENCIA

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

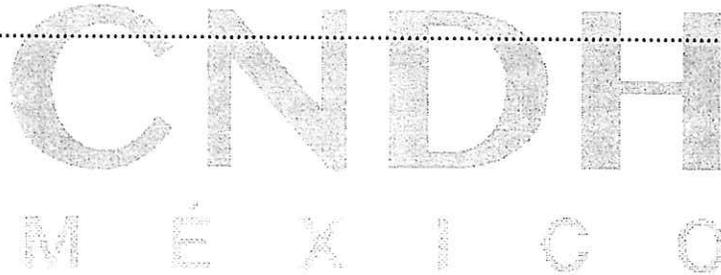
Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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 los artículos 177, último párrafo, 228, fracción IV, así como el Capítulo I "Licitantes y contratistas" del Título Noveno "Infracciones y Sanciones", de la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas, publicados mediante decreto del 19 de febrero de 2020 en el Periódico Oficial de la citada 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 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, designo a Luciana Montaña Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, Claudia Fernández Jiménez, Graciela Fuentes Romero y Arturo Barraza, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2070028, 08727841 y 553309, respectivamente, que las y lo acreditan como licenciadas y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y a los licenciados Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona.

Índice.	
I. Nombre 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.....	3
VII. Oportunidad en la promoción.....	4
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	6
IX. Introducción.....	7
X. Conceptos de invalidez.....	8
PRIMERO.....	8
A. Derecho de igualdad y no discriminación.....	9
B. Inconstitucionalidad de la norma.....	13
SEGUNDO.....	19
A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad.....	20
B. Parámetro constitucional en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.....	22
C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	26
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 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 Zacatecas.
- B. Gobernador del Estado de Zacatecas.

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

Artículo 228, fracción IV, así como el Capítulo I "Licitantes y contratistas" (que abarca de los artículos 174 a 180) del Título Noveno "Infracciones y Sanciones", de la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el 19 de febrero de 2020.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1º, 14, 16 y 109, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho de seguridad jurídica.
- Derecho a la igualdad y no discriminación.
- Obligación de promover, respetar y proteger los derechos humanos.

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 los artículos mencionados en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional indicado, 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.

No obstante, el dispositivo legal en cita establece que, en caso de que el último día para la presentación de la demanda fuese inhábil, la misma puede interponerse al día hábil siguiente.

En el caso, las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas el 19 de febrero de 2020, por lo que, en principio, el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del jueves 20 del mismo mes y año al viernes 20 de marzo de la presente anualidad.

Sin embargo, para el cómputo del plazo correspondiente debe tomarse en consideración que el 17 de marzo de 2020, el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Acuerdo General Número 3/2020,² en cuyo Punto Primero determinó suspender todas sus actividades jurisdiccionales en el periodo comprendido del 18 de marzo al 19 de abril de 2020,³ por lo que esos días se

¹ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...)."

² Publicado el 18 de marzo de 2020 en el Diario Oficial de la Federación, en términos del Punto Primero, inciso m), del Acuerdo General número 18/2013, de 19 de noviembre de 2013, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-03/3-2020%20%28COVID-19%29%20FIRMA.pdf

³ Con la salvedad de proveer lo conducente respecto de las suspensiones de carácter urgente en el caso de las controversias constitucionales que se promuevan en el lapso señalado, de conformidad con lo establecido en el Punto Segundo del Acuerdo General 3/2020 del Pleno de ese Máximo Tribunal.

declararon inhábiles, en la inteligencia de que no corrieron términos durante esa temporalidad.

Tal decisión se tomó como medida urgente ante las causas de fuerza mayor provocadas por el riesgo que implica para la salud y la integridad de la población en general la propagación y gravedad de la pandemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), como una emergencia de salud pública de interés internacional, declarada como tal el 11 de marzo de 2020 por la Organización Mundial de la Salud.

Con posterioridad, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Acuerdo General 6/2020 el 13 de abril del año 2020, por el que se prorrogó la suspensión de actividades jurisdiccionales y, por ende, se declararon inhábiles los días del periodo comprendido del 20 de abril al 5 de mayo de la misma anualidad, y se habilitaron los días que resulten necesarios para proveer sobre la admisión y suspensión de controversias constitucionales urgentes, así como para la celebración a distancia de las sesiones del Pleno y de las Salas de ese Alto Tribunal.⁴

Asimismo, el 27 de abril del año en curso se expidió el diverso Acuerdo General Plenario 7/2020,⁵ por virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades jurisdiccionales y, por ende, se declararon inhábiles los días del periodo comprendido del 6 al 31 de mayo de 2020, y se habilitaron los días que resultaren necesarios para proveer sobre admisiones y suspensiones en controversias constitucionales, así como para realizar diversas actuaciones judiciales relacionadas con las sesiones públicas del Pleno y las Salas de ese Alto Tribunal.

Finalmente, el 26 de mayo del año en curso se emitió el diverso Acuerdo General Plenario 10/2020,⁶ por virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades

⁴ Acuerdo General Plenario 6/2020 del 13 de abril de 2020 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-04/6-2020%20%28PR%C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20JURISD.%29%20FIRMA.pdf

⁵ Acuerdo General Plenario 7/2020 del 27 de abril de 2020 del Tribunal Pleno de esa Suprema Corte, disponible en:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-04/7-2020%20%28PR%C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20JURISD.%20AL%2031%20MAYO%202020%29%20FIRMA.pdf

⁶ Acuerdo General Plenario 10/2020 del veintiséis de mayo de dos mil veinte de esa Corte Constitucional, visible en:

jurisdiccionales y, por ende, se declararon inhábiles los días del periodo comprendido del 1 al 30 de junio de 2020, y se habilitaron los días que resultaren necesarios para proveer sobre admisiones y suspensiones en controversias constitucionales, y para promover, únicamente por vía electrónica, los escritos iniciales de todos los asuntos de competencia de ese Alto Tribunal, mediante el uso de la FIREL o de la e.firma, así como para realizar diversas actuaciones judiciales relacionadas con los asuntos del Pleno y las Salas de ese Tribunal Constitucional, en el entendido de que durante este lapso no transcurrieron plazos procesales generales.

Como se mencionó anteriormente, el trigésimo día natural siguiente a aquél en que fueron difundidas las normas que se impugnan ocurrió el viernes 20 de marzo del año 2020, esto es, dentro del periodo declarado en los citados Acuerdos Generales Plenarios como inhábil, durante el cual no transcurrieron términos.

Por lo tanto, esta Institución Nacional estima que la acción de inconstitucionalidad que se promueve el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe considerarse oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g),⁷ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que esta Comisión Nacional 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

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-05/10-2020%20%28PR%C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20JURISD.%20AL%2030%20JUNIO%202020%29%20FIRMA.pdf

⁷ "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; (...)."

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 XI⁸, 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.

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

⁸ "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

(...)."

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 228, fracción IV, de la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas, establece como requisitos para ser árbitro en la resolución de conflictos emanados de los contratos de obras públicas y servicios relacionados que se lleven a cabo en la entidad, no haber sido condenado por delito intencional.

Dicha exigencia transgrede los derechos de igualdad y no discriminación al excluir de manera injustificada de la posibilidad de poder desempeñarse en dicho empleo a las personas que fueron sentenciadas por la comisión de un delito doloso, pues una vez cumplidas dichas sanciones, deben quedar en la posibilidad de poder fungir como árbitros en igualdad de circunstancias respecto de los demás.

En el presente concepto de invalidez se argumentará la incompatibilidad con el bloque de regularidad constitucional mexicano del artículo 228, fracción IV, de la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas, el cual establece el requisito de no haber sido condenado por delito intencional para ser árbitro en los procedimientos para dirimir las controversias relacionadas a los contratos de obras públicas y servicios relacionados.

Esta Comisión Nacional considera que tal exigencia resulta desproporcionada y tienen como efecto excluir de forma injustificada a un sector de la población de la posibilidad de ocupar dichos cargos, por ello se estima que transgreden el derecho de igualdad y no discriminación.

A fin de hacer patente la inconstitucionalidad del precepto de mérito, el presente concepto de invalidez se estructura de la siguiente manera:

En un primer apartado se expone el contenido de los derechos a la igualdad y la prohibición de discriminación para posteriormente abordar las razones por las cuales se estima que la norma es inconstitucional

A. Derecho de igualdad y no discriminación.

El artículo 1° de la Constitución Federal reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es parte.

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

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

De esta manera, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, *per se*, incompatible con la misma.⁹

De forma particular, en el ámbito legislativo, el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido que da a las leyes, de manera que las palabras y oraciones utilizadas para regular las conductas y aspectos sociales que correspondan no conduzcan a una distinción entre las personas que implique otorgar tratos de desigualdad o discriminación.

Es decir, este deber de cuidado a cargo del legislador le impele a velar por no incurrir en un trato diferenciado injustificado al diseñar y emitir el contenido de las normas jurídicas que formula.¹⁰

⁹ 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.**"

¹⁰ Véase la tesis aislada 2a. XII/2017 (10a.) de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017,

Es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Es decir, son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación. La distinción constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferenciación arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.¹¹

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.¹²

Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente. Sin embargo, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.¹³

El desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional ha establecido que no sólo 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.¹⁴

Tomó II, p. 1389, del rubro: "**DISCRIMINACIÓN. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR DE NO USAR PALABRAS QUE GENEREN ESE EFECTO.**"

¹¹ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 3 *supra*.

¹² *Ídem*.

¹³ Tesis aislada 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: "**IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO**"

¹⁴ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, del rubro: "**IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.**"

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.¹⁵

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

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

- Igualdad ante la Ley: obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma Litis salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
- 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.¹⁶

¹⁵ 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.

¹⁶ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, del rubro: "**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.**"

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha razonado que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos y políticos, entre otros.¹⁷

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.¹⁸

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

Hoy día no se admite ninguna situación jurídica que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.¹⁹

Así, ese Tribunal regional consideró que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier

¹⁷ *Ídem*.

¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

¹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 "Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados", párr. 101.

forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.

B. Inconstitucionalidad de la norma.

A la luz del parámetro de regularidad constitucional precisado en el apartado anterior, este Organismo Nacional estima que el requisito previsto en el diverso 228, fracción IV, de la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas, consistente en no haber sido sentenciado por delito intencional, constituye una medida discriminatoria

La norma establece textualmente lo siguiente:

"Artículo 228. Para fungir como árbitro se requiere:

...

IV. No haber sido condenado por delito intencional;

..."

Como se desprende de su literalidad, la norma exige que las personas que quieran fungir como árbitros en la resolución de conflictos relativos a contratación de obras públicas y servicios relacionados, deben cumplir con el requisito de no haber sido condenadas por cualquier delito intencional.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que dicho precepto es inconstitucional porque resulta discriminatorio ya que excluye de forma injustificada a un sector de la población de poder realizar esa actividad.

En efecto, la norma no toma en cuenta si el ilícito intencional por el cual una persona fue condenada se relaciona con las funciones a desempeñar en el empleo en cuestión. Al respecto, conviene tomar en consideración que en la Codificación Penal de Zacatecas prevé una diversidad de delitos que una persona puede cometer de manera intencional. A guisa de ejemplo, tipifica el delito de suposición y supresión

del estado civil (artículo 238)²⁰ bigamia (artículo 244),²¹ abandono de familiares (artículo 251),²² abigeato (artículo 330),²³ entre otros.

Lo anterior implica que si dichos delitos fueron cometidos de manera intencional por una persona y ésta es sancionada y cumple con su condena, no podría fungir como árbitro para resolver conflictos relativos a contratos de obra y servicios relacionados.

Lo que se pretende ilustrar con los ejemplos anteriores es que, en términos de la norma, quienes hayan sido sentenciados por cometer cualquier delito de forma intencional no podrán fungir como árbitro en los asuntos referidos, es decir, limita de forma genérica a las personas sentenciadas por cualquier delito doloso o

²⁰ "Artículo 238.- Se impondrá de uno a seis años de prisión y multa de diez a treinta cuotas, al que con el fin de alterar el estado civil ejecute alguno de los hechos siguientes: I. Atribuir un niño recién nacido a mujer que no sea realmente su madre; II. Hacer registrar en las oficinas del estado civil un nacimiento o un fallecimiento no ocurridos; III. A los padres que no presenten a un hijo suyo al Registro Civil con el propósito de hacerle perder su estado civil, o que declaren falsamente su fallecimiento, o lo presenten ocultando sus nombres o suponiendo que los padres son otras personas; IV. A los que sustituyan a un niño por otro, o cometan ocultación de infante; y V. Al que usurpe el estado civil de otro con el fin de adquirir derechos que no le corresponden."

²¹ "Artículo 244.- Se impondrán de seis meses a cinco años de prisión y multa de diez a cincuenta cuotas, al que estando unido a otra persona en matrimonio no disuelto, ni declarado nulo, contraiga nuevo matrimonio con las formalidades legales. Estas mismas sanciones se aplicarán al otro contrayente, si conocía el impedimento en el momento de celebrarse el matrimonio. A los testigos y a las personas que intervengan en la celebración del nuevo matrimonio, a sabiendas de la vigencia legal del anterior, se les impondrá la mitad de las sanciones previstas en el artículo precedente. Igual sanción se aplicará a quienes ejerzan la patria potestad o la tutela que a sabiendas dieran su consentimiento para la celebración de nuevo matrimonio."

²² "Artículo 251.- Al que sin motivo justificado incumpla con la obligación alimentaria respecto de sus hijos, cónyuge, o de cualquier otro familiar, sin ministrarle los recursos para atender las necesidades señaladas en los artículos 265 y 266 del Código Familiar, se le aplicará prisión de dos a cinco años y multa de doscientas a trescientas sesenta y cinco cuotas.

Se consideran como motivos injustificados para efectos del párrafo anterior, entre otros los siguientes:

I. Que se coloque dolosamente en estado de insolvencia.

II. La manifestación dolosa de percibir un salario menor.

III. La pérdida voluntaria del empleo formal.

IV. La negación o evasión de la responsabilidad, bajo el argumento de laborar de manera informal o eventual.

V. El cambio de domicilio sin previo aviso, con la finalidad de evadir la responsabilidad.

VI. El deseo expreso de no cumplir con la responsabilidad.

La misma pena será aplicable a quien incumpla con la obligación alimentaria y de cuidado respecto de la madre y el producto durante el embarazo."

²³ "Artículo 330.- Comete el delito de abigeato el que se apodere de una o más cabezas de ganado ajeno cualquiera que sea su especie, sin consentimiento de quien legalmente pueda disponer de ellas, independientemente del lugar en que se encuentren y de que formen o no hato. (...)"

intencional, sin considerar si los ilícitos tuvieron relación con las funciones a desempeñar en ese empleo.

Al respecto, conviene traer a colación que la ley impugnada establece como uno de los mecanismos de solución de controversias el procedimiento de arbitraje para la solución de controversias que surjan entre las partes por interpretación de cláusulas de los contratos o por cuestiones derivadas de su ejecución. Así, la función del árbitro será la de resolver las diferencias y conflictos entre las partes.

Tomando en cuenta lo anterior, cuando una persona haya sido condenada por la comisión de un hecho ilícito intencional, aun cuando el mismo no se encuentre vinculado con las funciones que se desempeñarán como árbitro, le quedará vedado de manera absoluta la posibilidad de acceder al trabajo en cuestión, inclusive si el delito cometido en nada se relaciona con sus aptitudes para desempeñarse debidamente en esa labor.

Debe hacerse especial énfasis en el punto consistente en que, si bien la norma controvertida de alguna forma pretende acotar el requisito, al prever que las personas que pretendan acceder a dichos empleo no deben haber sido condenadas por delito doloso, lo cierto es que la disposición termina por excluir a todas las personas que se encuentren en tal supuesto, sin que exista una justificación válida.

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

Además, debe considerarse que el hecho de que una persona haya sido condenada por la comisión de delitos dolosos o intencionales, forma parte de la vida privada de una persona en el pasado y su proyección social; por tanto, no es dable que por esa razón se excluya a las personas de desempeñarse en ese empleo.

Por lo tanto, una vez que la persona ha compurgado su sanción penal, lo que supone que se ha concluido el proceso penal –en el cual se determinó su culpabilidad o responsabilidad– se debe estimar que se encuentra en libertad de dedicarse a la profesión que mejor le acomode.

Ahora bien, al alegarse una vulneración al principio de igualdad y la prohibición de discriminación, esta Comisión Nacional estima que el requisito exigido en la disposición impugnada debe ser entendido como una disposición que contiene una categoría sospechosa, ya que atenta contra la dignidad humana y tienen por efecto anular y menoscabar el derecho de las personas a ser nombrado como árbitro en el procedimiento arbitral para la solución de conflictos que se relacionen con contratos de obra pública o servicios relacionados.

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

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

Si bien dicho párrafo no prevé textualmente la prohibición de discriminar a las personas cuando se encuentren en el supuesto que nos ocupan (haber sido condenado penalmente) ello no implica que no se trate de una categoría sospechosa, máxime cuando la Primera Sala de esa Suprema Corte ha destacado que las categorías sospechosas recogidas por 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 que 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.²⁴

Además, tal como lo ha sostenido ese Alto Tribunal, la razón de tener un catálogo de categorías sospechosas es resaltar que –de manera no limitativa– existen ciertas características sospechosas o atributos en las personas que han sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociadas con estos atributos o características.²⁵

De ahí que se considere que, en el caso que nos ocupa, la disposición contiene una categoría sospechosa consistente en la condición social y jurídica de las personas para excluir de la posibilidad de fungir como árbitros a quienes han sido condenadas por la comisión de cualquier delito doloso o intencional para ocupar un empleo.

Con la finalidad de llegar a tal conclusión, como se dijo anteriormente, esta Institución Nacional estima indispensable basarse en un análisis estricto de constitucionalidad de la disposición reclamada pues el examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario, establecido en los siguientes parámetros:

1. Cumplir con una finalidad constitucional imperiosa.
2. Estar estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa.
3. La medida debe ser lo menos restrictiva posible.²⁶

²⁴ 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."*

²⁵ 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.

²⁶ 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."*

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 norma debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, tiene que 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, la norma impugnada no cumplen con el primer nivel de escrutinio, en virtud de que no existe una justificación constitucionalmente imperiosa para exigir no haber sido condenado por delito intencional, para que una persona pueda emplearse como árbitro, dado que no hay un mandato dentro de la propia Constitución Federal que exija un requisito de esa índole para este tipo de empleos, aunado a que las actividades que les corresponde realizar no justifican restricciones tan amplias; por lo tanto, las normas no superan la primer fase del test y, consecuentemente, resultan discriminatorias.

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

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

Por lo tanto, el requisito establecido en el artículo 228, fracción IV, de la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas es

discriminatorio al generar una exclusión, restricción o preferencia injusta para ser fungir como árbitro en la resolución de conflictos en materia de contratos de obras públicas y servicios relacionados vía arbitraje, a las personas que hayan sido condenadas o sentenciadas por la comisión de un delito doloso.

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

Finalmente, no debe soslayarse que, a juicio de esta Institución Autónoma la disposición impugnada contraviene el principio de inserción social, ya que la norma tiene como consecuencia que las personas que han cometido cualquier tipo de delitos intencional y que han sido condenadas por ello, quedan impedidas para desempeñarse como árbitros, incluso en el caso de que los delitos de los que se trata no se relacionen con la función a desempeñar.

En consecuencia, a consideración de este Organismo Nacional, tal exigencia no se justifica sobre una base objetiva y razonable que se encuentre suficientemente acotada para no transgredir los derechos de las personas y, por tanto, la norma impugnada debe considerarse violatoria de las prerrogativas de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo, debiendo declararse su invalidez.

SEGUNDO. El Capítulo I "Licitantes y contratistas" (que abarca de los artículos 174 a 180) del Título Noveno, de la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas, establece la posibilidad de que el Órgano Interno de Control sancione a los licitantes y contratistas por infracciones administrativas.

Sin embargo, tal regulación vulnera el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que distorsiona, contradice y/o genera un parámetro diferenciado respecto de la Constitución General de la República y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, las cuales establecen que compete a los tribunales de justicia administrativa la imposición de sanciones cuando se trata de particulares.

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

Lo anterior ya que las disposiciones impugnadas generan una doble regulación con parámetros y reglas distintas a las previstas en el Sistema Nacional de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

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, para finalmente exponer 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.

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.²⁷

²⁷ 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

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. Dicha reforma tuvo como efecto la modificación de catorce artículos²⁸ a fin de articular una nueva concepción para prevenir hechos de corrupción, investigar denuncias ciudadanas y las presuntas responsabilidades de que conozcan

²⁸ 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.

las autoridades, así como para determinar si éstas existieron y, seguido el procedimiento correspondiente, la sanción aplicable.²⁹

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 un diálogo con especialistas en la materia³⁰.

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 graves³¹.

Ahora bien, la Norma Fundamental en las fracciones III y IV del artículo 109, establece los principios y directrices generales de las responsabilidades y sanciones administrativas aplicables a los servidores públicos y los particulares; por ello, para dar congruencia al sistema, el diverso 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 rige la materia de responsabilidades de los servidores públicos y los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, 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,

²⁹ Véase discusión en la Cámara Revisora, martes 21 de abril de 2015.

³⁰ *Ídem.*

³¹ *Ídem.*

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.

De manera preliminar debe mencionarse que la Ley General de Responsabilidades Administrativas es de especial relevancia constitucional pues funge como marco de facticidad de otras normas, al regular los procesos de producción normativa. Por lo anterior, las leyes que emiten los órganos legislativos locales deben ajustarse a lo que ésta dispone.

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

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

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

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

En lo relativo a las sanciones, la Constitución Federal establece en el primer párrafo de la fracción III de su artículo 109, que podrán imponerse a los servidores públicos

como resultado de un procedimiento de responsabilidad administrativa 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.

Ahora bien, el sistema nacional anticorrupción permite que sólo los servidores públicos sean sancionados, sino también los particulares si es que incurrir en un determinado tipo de conductas antijurídicas.

En ese tenor, la fracción IV del artículo 109 constitucional, permite que **los tribunales de justicia administrativa impongan a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves** las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o al ente correspondiente, con independencia de otro tipo de responsabilidades. Además, se previó que las personas morales serán sancionadas en términos de la misma fracción cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella.

Sobre esto último, es importante mencionar que dicha fracción fue adicionada mediante la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015, en la cual el Poder Reformador de la Constitución consideró necesario sancionar no sólo a los servidores públicos por hechos de corrupción, sino también a los particulares. Ello, pues se buscó que el Sistema Nacional Anticorrupción creara un esquema en el que se impongan límites y se vigile a los servidores públicos y a los particulares, en su caso, estableciendo las bases necesarias para la exitosa coordinación de las instituciones responsables de combatir la corrupción.³²

³² Véase la exposición de motivos de la Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a los artículos 22, 73, 74, 76, 79, 109, 113, 114, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por diputados y senadores del Grupo Parlamentario del PAN, consultable en la siguiente liga electrónica <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/nov/20141104-V.html#Iniciativa1>

En el mismo documento se indicó que en cumplimiento de las Convenciones para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); la Convención Interamericana contra la Corrupción, de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), se emitieron diversas recomendaciones, entre ellas, las relativas a no sólo aplicar el régimen de sanciones a los servidores públicos, sino a la participación

Sobre este tema, el Capítulo III del Título Tercero, denominado "*De las faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves*" -artículos 65 a 72- de la Ley General de mérito se destina a regular los actos de los particulares vinculados con faltas administrativas graves y sus respectivas sanciones.

Dichas disposiciones constituyen el marco que deberán observar las legislaciones estatales, en sus respectivos ordenamientos locales, 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 los congresos de las entidades federativas lo alteren, distorsionen o contravengan.

C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

A la luz de lo descrito, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las disposiciones contenidas en el Capítulo mencionado vulneran el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que establecen la posibilidad de que particulares que participan en procedimientos de contratación de obras públicas y servicios relacionados sean sancionados por una autoridad diversa a la que faculta la Constitución Federal y la Ley General en la materia.

Lo anterior, ya que los particulares que cometan infracciones administrativas podrán ser sancionados por el Órgano Interno de Control (OIC) de acuerdo con la ley impugnada, lo cual contradice el sistema que establece la Constitución Federal y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que conforman el marco general en la materia.

Así, la regulación realizada por el legislativo zacatecano, respecto a las faltas administrativas que pueden cometer los particulares, desvirtúa y contradice la propia Norma Fundamental y la Ley General de la materia, ya que estos ordenamientos sólo facultan a los tribunales de justicia administrativa para imponer las sanciones correspondientes cometidas por esos sujetos que intervengan en actos vinculados sólo con faltas administrativas graves.

de particulares, inclusive en grado de tentativa por el Ejecutivo Federal y ratificadas por el Senado de la República.

En contravención a lo anterior, el Capítulo I del Título Noveno de la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas, se destina a regular las infracciones y sanciones que serán impuestas por el órgano interno de control a los licitantes y contratistas por infringir las disposiciones de ese ordenamiento:³³

- Multa equivalente a la cantidad que se determine entre cincuenta y hasta mil veces la Unidad de Medida y Actualización (UMA) vigente, elevado al mes, en la fecha de la infracción, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que proceda. (Artículo 174).
- El artículo 175 señala que además de las faltas administrativas graves y no graves establecidas en la Ley General, se consideran infracciones las que se enlistan en las fracciones I a VIII de esa disposición.³⁴
- El artículo 176 por su parte, establece que sin perjuicio de otras sanciones que procedan, las conductas señaladas en el artículo que le precede se

³³“ Artículo 174. Los licitantes o contratistas que infrinjan las disposiciones de esta Ley, su Reglamento u otras disposiciones aplicables, serán sancionados por el Órgano Interno de Control competente, con multa equivalente a la cantidad que se determine entre cincuenta y hasta mil veces la Unidad de Medida y Actualización vigente, elevado al mes, en la fecha de la infracción, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que proceda.”

³⁴“ Artículo 175. Además de las faltas administrativas graves y no graves establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, serán conductas constitutivas de infracción, las siguientes:

- I. Ejecutar total o parcialmente cualquier obra pública o servicio relacionado que no haya sido adjudicado mediante el procedimiento correspondiente;
- II. Ejecutar total o parcialmente la obra pública o servicio relacionado en contravención a los términos del contrato, de esta Ley o de su Reglamento;
- III. Causar daños a bienes del dominio público o privado con motivo de la ejecución de la obra pública o servicio relacionado;
- IV. Hacer caso omiso a los actos o resoluciones del Ente Público contratante que ordenen suspender el contrato respectivo; demoler la obra pública o parte de ella en el plazo señalado para tal efecto; o dejar de cumplir cualquier medida de seguridad impuesta por el propio Ente Público;
- V. Impedir al personal facultado del Ente Público contratante el ejercicio de sus funciones;
- VI. Proporcionar información falsa a cualquier autoridad facultada, en los procedimientos administrativos previstos en esta Ley;
- VII. Presentar para autorización de la residencia de supervisión, estimaciones o números generadores con datos de avances de obra no realizados que impliquen un beneficio doloso para el contratista, y
- VIII. Llevar a cabo cualquier acto en contravención a las disposiciones de esta Ley o su Reglamento.”

sancionarán conforme a las fracciones I a la IV de dicha prescripción normativa.³⁵

- El artículo 177 señala que el OIC, además, inhabilitará temporalmente para participar en procedimientos de contratación o celebrar contratos regulados por la ley impugnada, a las personas que se encuentren en los supuestos establecidos en las fracciones I a IV de la misma norma.

De igual manera, indica que la inhabilitación que se imponga no será menor de seis meses ni mayor a cinco años, plazo que comenzará a partir del día siguiente a la fecha en que el OIC la haga del conocimiento del Ente Público mediante la publicación en la Plataforma digital nacional prevista en la Ley General.

Finalmente, que si al día en que se cumpla el plazo de inhabilitación la persona sancionada no ha pagado la multa que le hubiere sido impuesta, la mencionada inhabilitación subsistirá hasta que se realice el pago correspondiente.³⁶

³⁵ "Artículo 176. Sin perjuicio de otras sanciones que procedan, las conductas señaladas en el artículo anterior deben sancionarse con:

- I. Multa de cincuenta a doscientas veces la Unidad de Medida y Actualización diaria, por la comisión de las conductas previstas en las fracciones IV, V y VIII;
- II. Multa de cien a quinientas veces la Unidad de Medida y Actualización diaria, las conductas previstas en las fracciones 11, 111 y VI;
- III. Multa de doscientas a mil veces la Unidad de Medida y Actualización diaria, las conductas previstas en las fracciones I y VII, y
- IV. Suspensión o cancelación de su registro en el Registro Único, en su caso, por la reincidencia de cualquiera de las conductas previstas en el artículo anterior, independientemente de la multa que proceda."

³⁶ Artículo 177. El Órgano Interno de Control, además de las sanciones a las que se refiere este Capítulo, inhabilitará temporalmente para participar en procedimientos de contratación o celebrar contratos regulados por esta Ley, a las personas que se encuentren en alguno de los supuestos siguientes:

- I. Los licitantes que injustificadamente y por causas imputables a ellos mismos no formalicen el contrato adjudicado por la convocante;
- II. Los contratistas que se encuentren en el supuesto de la fracción 111 del artículo 52 de esta Ley, respecto de dos o más Entes Públicos en un plazo de tres años;
- III. Los contratistas que no cumplan con sus obligaciones contractuales por causas imputables a ellos y que, como consecuencia, causen daños o perjuicios graves al Ente Público de que se trate, y
- IV. Las que proporcionen información falsa o que actúen con dolo o mala fe en algún procedimiento de contratación, en la celebración del contrato o durante su vigencia, o bien, en la presentación o desahogo de una solicitud de conciliación o de una inconformidad.

La inhabilitación que se imponga no será menor de seis meses ni mayor a cinco años, plazo que

- El artículo 178 indica que el Ente Público, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que tengan conocimiento de alguna infracción, remitirá al OIC la documentación comprobatoria de los hechos presumiblemente constitutivos de la infracción.³⁷
- El artículo 179 prevé las circunstancias que el OIC deberá de tomar en cuenta para imponer las sanciones correspondientes a los licitantes y contratistas.³⁸
- Finalmente, el artículo 180 establece que, sin perjuicio de las sanciones aplicables, la Secretaría de la Función Pública y los OIC procederán a ordenar o solicitar la suspensión o cancelación del registro del licitante o contratista en el Registro Único, independientemente de la multa e inhabilitación que proceda.³⁹

Hasta lo aquí expuesto, es inconcuso que el legislador de Zacatecas estableció en su legislación la posibilidad de que el OIC sancione a particulares por contravenir a las disposiciones de la ley en comento, así como imponer una diversidad de sanciones por incurrir en conductas ilícitas, con lo cual rompe con el Sistema Nacional en

comenzará a partir del día siguiente a la fecha en que el Órgano Interno de Control la haga del conocimiento del Ente Público, mediante la publicación en la Plataforma digital nacional prevista en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Si al día en que se cumpla el plazo de inhabilitación a que se refiere el párrafo que antecede el sancionado no ha pagado la multa que hubiere sido impuesta en términos del artículo anterior, la mencionada inhabilitación subsistirá hasta que se realice el pago correspondiente.

³⁷ "Artículo 178. El Ente Público, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que tengan conocimiento de alguna infracción a las disposiciones de esta Ley, remitirá al Órgano Interno de Control, la documentación comprobatoria de los hechos presumiblemente constitutivos de la infracción."

³⁸ "Artículo 179. El Órgano Interno de Control impondrá las sanciones a los licitantes o contratistas considerando:

- I. Los daños o perjuicios que se hubieren producido o puedan producirse con motivo de la infracción;
- II. El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción, tomando en cuenta la reincidencia;
- III. La gravedad de la infracción, y
- IV. Las condiciones del infractor.

El Órgano Interno de Control impondrá las sanciones administrativas de que trata este Título, con base en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, esta Ley y otras disposiciones aplicables."

³⁹ "Artículo 180. Sin perjuicio de las sanciones aplicables, la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de Control procederán a ordenar o solicitar la suspensión o cancelación del registro del licitante o contratista en el Registro Único, en su caso, por la reincidencia de cualquiera de las conductas previstas en el artículo anterior, independientemente de la multa e inhabilitación que proceda."

materia de responsabilidades administrativas pues como se adelantaba con antelación, la Constitución Federal faculta exclusivamente a los Tribunales de Justicia Administrativa para sancionar a los particulares únicamente por actos vinculados por faltas administrativas graves.

A efecto de evidenciar la inconstitucionalidad alegada, es necesario traer a colación lo que dispone el texto fundamental en materia de responsabilidades administrativas que cometan los particulares.

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.
(...)

XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación."

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

IV. Los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta fracción cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella. También podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada

de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Las leyes establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones. (...)"

Adicionalmente, para ahondar acerca de la intención del Poder Reformador de la Constitución Federal respecto de las sanciones que se podrá imponer a los particulares vinculados con faltas administrativas graves y de la autoridad competente para imponerlas, es importante referir al dictamen rendido por la Cámara Revisora, en el que se expuso lo siguiente:

"Si bien la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional establecería que el Tribunal es competente para sancionar a particulares vinculados con responsabilidades administrativas graves, ello responde a que dicho párrafo no hace referencia a las faltas en sí mismas, sino a las responsabilidades que derivan de las mismas.

No obstante lo anterior, tanto el artículo 73 fracción XXIX-V como la fracción IV del artículo 109 refieren a particulares vinculados con faltas administrativas graves, no así a las responsabilidades.

De ahí que de una interpretación sistemática y armónica de los textos referidos, se concluye que los particulares pueden ser sancionados cuando cometan actos vinculados con faltas administrativas graves, que determinen las leyes, sin que para dicho efecto sea necesario que se actualice la responsabilidad de un servidor público.

Lo anterior significa que será el legislador el que determine, por ejemplo, un catálogo de actos o infracciones en que pueden incurrir los particulares, que se consideran vinculados con faltas administrativas graves, sin que dichas infracciones requieran necesariamente la participación de un servidor público. Se trata en consecuencia de conductas autónomas que pueden ser cometidas sólo por particulares, o bien, de conductas que involucran la intervención tanto de un particular como de un servidor público, tal y como se regula, por ejemplo, en la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, que contempla infracciones en ambas modalidades.⁴⁰

(...)

Esto es, la facultad del Estado de sancionar a particulares por infracciones a disposiciones administrativas, tiene sustento en que la actividad de éstos puede contrariar el normal o adecuado desarrollo de la actividad administrativa del Estado. En este sentido, la sanción que se atribuye a los particulares involucrados en faltas administrativas graves atiende al daño infligido al bien jurídico que se pretende tutelar y no a la calidad de los sujetos activos. Es decir, independientemente de si se trata de un servidor público

⁴⁰ Véase el 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. p. 94-95, consultable en la siguiente liga electrónica https://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios_legislativos2/docs/dictamen_140415.pdf

*o de un particular, la ley busca sancionar a quienes participen en forma directa o indirecta en una falta administrativa grave.*⁴¹

(...)

*En el ámbito local corresponderá a los Tribunales de Justicia Administrativa imponer sanciones a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, considerándose tanto las sanciones económicas, la inhabilitación para participar en procesos de adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; y el resarcimiento de daños y perjuicios ocasionados a las Haciendas Públicas local o municipales. En este contexto se comprende también la facultad de sancionar a personas morales vinculadas con actos que constituyan faltas administrativas graves, cuando lo realicen personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de la misma (...).*⁴²

(...)

*"En lo que concierne a la responsabilidad de particulares vinculados con faltas administrativas graves, se coincide con lo expresado por la H. Colegisladora en cuanto a la necesidad de que se comprenda a la totalidad de los sujetos activos. Por ello se propone que los tribunales podrán determinar la responsabilidad de los mismos en hechos vinculados con faltas administrativas y, en su caso, determinar las sanciones correspondientes."*⁴³

En esa tesitura, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en su Capítulo III, del Título Tercero, regula los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves, especificando las conductas sancionables a esos sujetos, mientras que el Capítulo III, del Título Cuarto señala las sanciones que les serán aplicables, según se trate de personas físicas o morales.

Hasta lo aquí expuesto, se colige que los particulares podrán ser sancionados por los tribunales de justicia administrativa Federal y locales cuando cometan actos vinculados con faltas administrativas graves, más no al órgano interno de control para sancionarlos, como indebidamente lo hace la legislación local.

A mayor abundamiento, se aprecia que el OIC, además de imponer las demás sanciones establecidas en el artículo 176 por incurrir en las conductas descritas en el diverso 175, **estará facultado para inhabilitar temporalmente** para participar en procedimientos de contratación o celebrar contratos regulados por la ley, a las personas que se ubiquen en los supuestos a los que se refieren las fracciones I, II, III y IV del artículo 177.

⁴¹ Ibidem, p. 96.

⁴² Ibidem, p. 86

⁴³ Ibidem, p. 88.

Por ello, resulta evidente que el referido artículo 177 también es contrario a lo dispuesto en la Constitución Federal y a la Ley General relativa, las cuales prevén que la autoridad que impondrá la inhabilitación temporal es únicamente el tribunal de justicia administrativa y no el OIC.

Además, el arriba mencionado artículo 177 de la ley impugnada varía el plazo de inhabilitación temporal al que podrá hacerse acreedor el particular que cometa la falta, ya que no se ajusta a lo que sobre dicho tema prescribe la Ley General, tal y como se aprecia en el siguiente cuadro:

Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley de Obra Pública y Servicios relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas
<p>Artículo 81. Las sanciones administrativas que deban imponerse por Faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los Capítulos III y IV del Título Tercero de esta Ley, consistirán en:</p> <p>I. Tratándose de personas físicas:</p> <p>b) Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, según corresponda, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de ocho años;</p> <p>(...)</p> <p>II. Tratándose de personas morales:</p> <p>b) Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de diez años;</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 177. (...)</p> <p>La inhabilitación que se imponga no será menor de seis meses ni mayor a cinco años, plazo que comenzará a partir del día siguiente a la fecha en que el Órgano Interno de Control la haga del conocimiento del Ente Público mediante la publicación en la Plataforma digital nacional prevista en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.</p> <p>Si al día en que se cumpla el plazo de inhabilitación a que se refiere el párrafo que antecede el sancionado no ha pagado la multa que hubiere sido impuesta en términos del artículo anterior, la mencionada inhabilitación subsistirá hasta que se realice el pago correspondiente.</p>

De tal suerte que aunado a que el legislador zacatecano facultó indebidamente a una autoridad diversa a la constitucionalmente prevista de la posibilidad de sancionar a los particulares, incluyendo la imposición de la inhabilitación temporal, ésta se reguló bajo un parámetro mínimo y máximo que no corresponde al establecido en la Ley General en la materia, lo cual genera una regulación distinta en perjuicio de los gobernados.

Máxime, si como se advierte en el párrafo final del artículo 177 de la ley local, el plazo de inhabilitación podrá prorrogarse pese a haberse cumplido, si es que no realizó el pago de la multa que le hubiese sido impuesta.

Al respecto, este Organismo Autónomo estima que la norma también es contraria al parámetro de regularidad constitucional, toda vez que señala que, aunque el plazo de inhabilitación que la autoridad imponga a un particular se hubiese cumplido, la persona podrá seguir estando inhabilitada en tanto no cubra con la multa con la que también se le sancionó.

La vigencia del artículo 177 referido, deja en inseguridad jurídica a las personas que se encuentren en esa situación, ya que faculta que la sanción correspondiente pueda prorrogarse si no se cumple con una sanción diversa.

Se estima que no existe fundamento constitucional que permita condicionar la terminación o conclusión de una sanción como la inhabilitación al cumplimiento de cualquier otra que pueda imponerse, como una multa pecuniaria o económica, pues ambas son independientes entre sí y su cumplimiento no queda supeditado una de la otra.

Además, la inhabilitación temporal de los particulares necesariamente debe declararse por la autoridad que corresponda (que como se ha abundado a lo largo del presente concepto de invalidez, compete al Tribunal de Justicia Administrativa y no al OIC) por lo que se trata de un acto de autoridad que no puede modificarse más que por otra resolución del mismo órgano. De tal manera que, si por ejemplo, se declara la inhabilitación por cuatro años de una persona, éste plazo de ninguna manera podrá ampliarse si no se cumplió con otra sanción, como el pago de una multa, pues ya existe un mandato de autoridad que señaló, para certeza del individuo, el tiempo que durará su inhabilitación.

De tal manera que la norma permite que se modifique el plazo de inhabilitación, prorrogándola hasta que se pague la multa impuesta si aun no ha sido cubierta, lo que deja en inseguridad jurídica a las personas sancionadas.

En este sentido, resulta evidente que el legislador de Zacatecas no se ajustó al parámetro previsto en la Constitución Federal ni en la Ley General de Responsabilidades Administrativas respecto al régimen de sanciones que se podrán imponer a los particulares, pues, tal como se apuntó, distorsiona y se contrapone a

lo dispuesto por la ley marco, que es observancia obligatoria para las entidades federativas.

Por ello, se estima que debe declararse la inconstitucionalidad de la totalidad del Capítulo I, del Título Noveno de la ley de mérito, ya que conforman un sistema que distorsiona el régimen constitucional y general vigente en nuestro sistema jurídico en materia de responsabilidades administrativas.

Resulta importante hacer mención a 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 materia.⁴⁴

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 administrativas⁴⁵.

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

⁴⁴ 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.

⁴⁵ 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 de Obra Pública y Servicios relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas, se aparta del sistema jurídico en la materia, al permitir que los particulares puedan ser sancionados por una autoridad diversa a la competente, así como por establecer un régimen de sanciones que no ajusta a la Ley marco.

De igual modo, este Organismo Autónomo estima que la incompatibilidad de la ley impugnada por el sistema de responsabilidades administrativas 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, así como la autoridad competente para sancionarlos.

Por todo lo anterior, el Capítulo I "Licitantes y contratistas" (que abarca de los artículos 174 a 180) del Título Noveno "Infracciones y Sanciones", de la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas, resulta contrario al derecho humano de seguridad jurídica y al principio de legalidad, al establecer un régimen de infracciones y sanciones de los particulares 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 de la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas, publicado en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa el 19 de febrero de 2020, por lo que se solicita atentamente que de ser tildados de inconstitucionales los preceptos, 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.

Con fundamento en el artículo 280, primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia en términos del artículo 1°, 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.

2. Copia simple del Periódico Oficial del Estado de Zacatecas del 19 de febrero del año 2020, que contiene el Decreto por el que se expidió la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados para el Estado y los Municipios de la referida entidad federativa (Anexo dos).

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

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

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

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

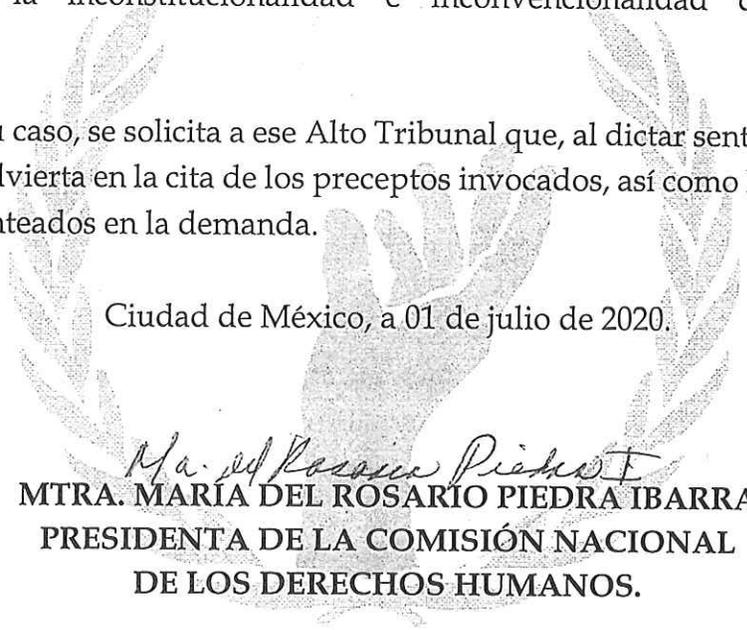
TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico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

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado 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 01 de julio de 2020.


M. del Rosario Piedra Ibarra
MTRA. MARIA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.

LMP

CNDH
M É X I C O