

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 03 de noviembre de 2022.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra artículo 8, fracción IV, en su porción normativa *“pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime la buena fama en el concepto público, esa persona se considerará inhabilitada para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;”* de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango, expedida mediante Decreto No. 217, publicado el 02 de octubre de 2022, en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa.

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

Designo como delegada y delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo y Jesús Roberto Robles Maloof, con cédulas profesionales números 4602032 y 3184380, respectivamente, que la y lo acreditan como licenciada y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Beatriz Anel Romero Melo y Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III.	Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.	3
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción.	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX.	Introducción.	6
X.	Conceptos de invalidez.....	7
	ÚNICO.....	7
	A. Derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad.....	8
	B. Inconstitucionalidad del precepto impugnado.....	10
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	21
	ANEXOS	22



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

I. Nombre y firma de la promovente.

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

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

A. Congreso del Estado Libre y Soberano de Durango.

B. Gobernador del Estado de Durango.

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

Artículo 8, fracción IV, en su porción normativa *“pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime la buena fama en el concepto público, esa persona se considerará inhabilitada para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;”* de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango, expedida mediante Decreto No. 217, publicado el 02 de octubre de 2022, en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa, cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 8. Para ser titular de las dependencias y entidades, con excepción de las mencionadas en la Constitución del Estado y en esta Ley, se requiere:

I - III (...)

IV. Gozar de buena reputación y no tener condena por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime la buena fama en el concepto público, esa persona se considerará inhabilitada para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; y
V. (...)”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1º, 2º y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.

VI. Competencia.

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

VII. Oportunidad en la promoción.

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

La norma cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango el 02 de octubre de 2022, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del lunes 03 del mismo mes y año al martes 01 de noviembre de la presente anualidad.

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

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

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

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

CNDH
M É X I C O

Defendemos al Pueblo

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

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

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

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

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

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

IX. Introducción.

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

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

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

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

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

Defendemos al Pueblo

X. Conceptos de invalidez.

ÚNICO. El artículo 8, fracción IV, en su porción normativa *“pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime la buena fama en el concepto público, esa persona se considerará inhabilitada para el cargo, cualquiera que haya sido la pena”* de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango es transgresora del derecho humano de seguridad jurídica y al principio de legalidad.

Ello, porque la configuración normativa de la porción normativa impugnada es abierta, indeterminada y contradictoria resto del texto de la propia fracción IV, del artículo 8 del ordenamiento referido, produciendo inseguridad jurídica a las personas destinatarias, tal como se evidenciará en el cuerpo del presente concepto de invalidez.

En el presente concepto de invalidez se argumentará la incompatibilidad con el bloque de constitucionalidad mexicano de la disposición normativa controvertida de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango.

Lo anterior ya que, a juicio de este Organismo Nacional el precepto impugnado se erige como abierto, indeterminado y contradictorio, en contravención del derecho fundamental de seguridad jurídica y del principio de legalidad, reconocidos en el parámetro de regularidad constitucional.

Para exponer los argumentos que hacen patente la inconstitucionalidad de la disposición normativa impugnada, el presente apartado se divide en dos secciones: la primera, relativa al contenido y alcance del derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad, y el segundo correspondiente a la transgresión de éstos por parte de la norma sometida a escrutinio de ese Alto Tribunal.

Defendemos al Pueblo

A. Derecho 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, constituyen prerrogativas fundamentales, por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

En este sentido, estos mandatos constitucionales son derechos fundamentales cuyo contenido esencial radica en “saber a qué atenerse”, lo que significa que garantizan a toda persona una protección frente al arbitrio de la autoridad estatal, es decir, su *ratio essendi* es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden, en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

Conforme lo anterior, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Ello significa que 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, sino también a los entes que intervienen en los procesos de creación legislativa.

No debe perderse de vista que las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a las personas que la autoridad sujetará sus actuaciones dentro de un marco de atribuciones acotado, para que el aplicador de la norma pueda ejercer su labor sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la misma tenga plena certeza sobre su actuar y situación ante las leyes.

De tal suerte que, frente al derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, se erige paralelamente la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden certidumbre jurídica y se encuentren encaminadas a la protección de los derechos de las personas.

En ese sentido, es claro 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 tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En este orden de ideas, es dable afirmar que no es posible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades ausentes de un marco normativo habilitante y que acote debidamente su actuación, pues es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza. Por lo anterior, la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en el texto de normas que sean acordes con lo previsto en la Norma Suprema, así como con las leyes secundarias que resulten conformes con la misma, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Hasta lo aquí explicado, es posible resumir los supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica:

- 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.

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

B. Inconstitucionalidad del precepto impugnado.

Como se puntualizó previamente, a consideración de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos el artículo 8, fracción IV, en su porción normativa “*pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime la buena fama en el concepto público, esa persona se considerará inhabilitada para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;*” de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango es contrario al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad, reconocidos en los diversos 14 y 16 de la Constitución Federal.

Ahora bien, a efecto de demostrar fehacientemente el vicio de inconstitucionalidad en que incurre el precepto normativo en combate, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima pertinente conocer íntegramente la configuración normativa del artículo 8 del ordenamiento en comento, para ello a continuación, se transcribe la citada disposición:

“Artículo 8. Para ser titular de las dependencias y entidades, con excepción de las mencionadas en la Constitución del Estado y en esta Ley, se requiere:

I. Tener la ciudadanía mexicana, en pleno goce de sus derechos;

II. Haber cumplido 21 años de edad para el día de la designación;

III. Estar en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos;

IV. Gozar de buena reputación y no tener condena por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime la buena fama en el concepto público, esa persona se considerará inhabilitada para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; y

V. Rendir la protesta de ley conforme lo dispuesto al artículo 174 de la Constitución del Estado.”

Defendemos al Pueblo

De lo anterior se desprende que el Congreso de Durango estableció en el artículo 8 de la Ley de mérito los requisitos que deben satisfacer quienes aspiren a las titularidades de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo duranguense. Particularmente, de la fracción IV, del artículo 8, se deducen las siguientes exigencias:

1. Gozar de buena reputación.

2. No tener condena por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión.
3. Pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime la buena fama en el concepto público, esa persona se considerará inhabilitada para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

De las anteriores calidades –requeridas en la fracción IV del artículo 8 de la ley controvertida– a continuación, se van a desentrañar los alcances de cada una de las exigencias enunciadas en los numerales 2 y 3, con el objeto de dilucidar plenamente la trasgresión en que incurre la porción normativa impugnada.

En ese sentido, el requisito de *“no tener condena por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión”* se advierte que, en primera instancia, tiene una sintaxis que evoca un tiempo presente, es decir, exige que la condena por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión se encuentre vigente o esté transcurriendo, ello, porque la norma expresamente determina *“no tener”*.

Lo anterior significa que en todos los casos en que el juez dicte sentencia condenatoria e imponga una pena corporal, si así lo establece el tipo penal, producirá lógicamente que la persona sentenciada no pueda aspirar a los mencionados cargos, al encontrarse privada de su libertad, desde el momento en que cause ejecutoria y durante el tiempo que dure la pena.

En otras palabras, el requisito de *“no tener condena por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión”*, en tiempo presente, indefectiblemente y sea cual sea el delito por el cual se haya determinado la responsabilidad penal, la persona condenada se halla impedida para el cargo público correspondiente, dado que se encuentra purgando una pena corporal.

Así, la exigencia de *“no tener condena por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión”*, entendida en los términos explicados –como una pena que se encuentra vigente– supone que la persona sentenciada se halla efectivamente privada de su libertad y, por ende, existe un impedimento físico para desempeñar el cargo público, por lo cual es innecesario que el legislador precise el tipo de delito cometido.

Adicional a las consideraciones expuestas, es claro que la porción normativa “no tener condena por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión” tiene relación con el diverso 38, fracción III³ de la Norma Fundamental, pues en dicho precepto constitucional el Constituyente federal estableció que durante la extinción de una pena corporal se suspenderán los derechos o prerrogativas de la ciudadanía.

Teniendo en claro lo anterior, resulta indiscutible que, cuando una persona está privada de su libertad por la comisión de un delito que así lo amerite, en cumplimiento de la resolutoria penal que le haya recaído, es irrefutable que se encuentra físicamente impedida para aspirar a las titularidades de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo duranguense, por lo que es intrascendente conocer cuál conducta punitiva actualizó.

Lo anterior, porque el supuesto previsto en la porción normativa identificada en el numeral 2 se actualiza con el simple hecho de que una persona cuente, en tiempo presente, con condena por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión, sin tomar en cuenta otros elementos, más que la mera condena privativa.

Ahora, por lo que respecta a la exigencia prevista en la porción normativa impugnada —“pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime la buena fama en el concepto público, esa persona se considerará inhabilitada para el cargo, cualquiera que haya sido la pena” — se advierte que ésta no es congruente con la primera parte de la fracción IV del artículo en comento, pues la norma ya no puede leerse como un supuesto en el que un individuo tiene un impedimento para acceder al cargo por el puro hecho de encontrarse purgando una pena.

Lo anterior, porque el texto de la porción normativa en combate toma en cuenta otros elementos, ajenos a la pena privativa de la libertad, pues expresamente determina que “inhabilitará para el cargo” cuando se trate de los siguientes tipos penales:

³ “**Artículo 38.** Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I. - II. (...)

III. Durante la extinción de una pena corporal;

(...)”

- Robo,
- Fraude,
- Falsificación,
- Abuso de confianza,
- Otro que lastime la buena fama en el concepto público.

Es decir, en la hipótesis prevista en la porción normativa cuestionada no se califica o toma en cuenta la pena privativa de la libertad –como acontece en la primera parte de la fracción IV del artículo impugnado– sino en el tipo de delito, lo que se confirma de la literalidad de la parte final de la norma controvertida, pues explícitamente prevé que *“cualquiera que haya sido la pena”*.

Por lo tanto, en la porción normativa tildada de inconstitucional el Congreso local instauró una exigencia que se actualiza en razón de determinados delitos o si estos tuvieron el efecto de lesionar la buena fama en el concepto público.

En ese contexto, este Ombudsperson Nacional considera que la legislatura duranguense impuso un requisito distinto al de encontrarse cumpliendo una pena privativa de libertad, previsto en la primera parte de la fracción IV del artículo de mérito, ya que lógicamente, bajo ese supuesto, es innecesario precisar el delito cometido.

Por ende, la porción normativa impugnada se entiende como una exigencia que no toma en cuenta si la pena está o no vigente o si ya se cumplió aquella, ni hace cuánto, pues el motivo de exclusión se centra en el tipo de delito o en el daño causado a la buena fama en el concepto público de una persona.

En ese sentido, se colige que la porción normativa en combate es inconexa con el resto del texto de la fracción IV del artículo 8 de la la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango por lo que se aleja del derecho humano a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, pues genera incertidumbre a las personas destinatarias.

Lo anterior, porque sí la primera parte de la fracción IV del artículo 8 de la Ley controvertida exige "*no tener condena por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión*", como se apuntó *supra*, basta con que una persona se encuentre purgando una pena privativa de la libertad para que actualice tal supuesto sin la necesidad de valorar otros elementos; sin embargo, en la porción normativa impugnada pasa por alto el anterior criterio, centrándose en la valoración del tipo penal del que se trate.

En ese sentido, la disposición normativa en combate, al ser incongruente con el resto del cuerpo normativo de la fracción IV del artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública duranguense genera incertidumbre jurídica a las personas destinatarias, pues contempla elementos diferenciados que en sí mismos se contraponen.

Ahora bien, teniendo en claro que la porción normativa impugnada no considera si la pena está o no vigente o si ya se cumplió aquella, ni hace cuánto, admite una interpretación que incurre en vicios de constitucionalidad adicionales al antes mencionado.

Así, con el fin de demostrar transgresiones a derechos humanos adicionales, es menester seccionar la porción normativa en combate de la siguiente forma:

- Pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza,
- otro que lastime la buena fama en el concepto público.

De ambos supuestos se desprende, tal como se ha insistido, que la porción normativa reclamada excluye a las personas aspirantes a las titularidades de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo local que hayan actualizado tales conductas punitivas u otras que "*lastimen la buena fama en el concepto público*", es decir, se enfoca en determinados tipos penales.

En ese tenor, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el primer supuesto — *si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza*— constituye una exclusión injustificada, que impide a las personas que actualizan tal hipótesis puedan desempeñarse en dichos cargos públicos, **aun cuando la sanción ya haya sido cumplida y aunque la conducta infractora no se relacione de forma**

directa con las funciones relativas al empleo del que se trate, por lo que incide en los derechos de igualdad y no discriminación, libertad de trabajo y acceso a un cargo público.

Al propósito, este Organismo Constitucional Autónomo no pasa por alto que el supuesto relativo a “*si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza*” podría exigir cierta probidad y honestidad a las personas que aspiren a ocupar los citados empleos públicos, de modo que así se garantice que su ejecución sea regular y se apegue en todo momento a la legalidad, sin embargo, la porción normativa en combate desborda su objetivo y termina por **excluir a las personas que pretenden reinsertarse a la sociedad**, luego de haber actualizado tales ilícitos.

Es decir, la falta de honestidad y probidad pudo haberse actualizado en el momento en que los ilícitos fueron cometidos; pero si éstos han sido sancionados legalmente, no podría considerarse que esas cualidades desaparecieron para siempre de esa persona, sino que ésta se encuentra en aptitud de reintegrarse socialmente y actuar conforme a los valores imperantes de la sociedad en la que habita.

En este punto, es necesario resaltar que el solo hecho de cometer un ilícito no tiene la consecuencia de marcar a su autor como un delincuente o infractor del orden social de por vida o como una persona que carece de honestidad o probidad.

Esto es, la comisión de conductas contrarias a las leyes no hace cuestionable siempre la conducta de quien lo comete, ya que eso no implica que deba considerarse que su actuar estará apartado o carezca de tales valores o características invariablemente. Debe recordarse que la función que se ha otorgado al derecho penal o la potestad punitiva del Estado, dentro de un Estado democrático de derecho, no tiene el alcance de definir o marcar a un infractor, respecto de su conducta, por el resto de su vida.

Como lo ha reiterado ese Alto Tribunal, para asegurar el correcto desempeño de la función en un determinado cargo público en atención a sus actividades, no es constitucionalmente válido recurrir a cuestiones morales o prejuicios sociales, dado que ello no garantiza que la persona ejerza correctamente su función, sino que, al contrario, atiende a una cuestión estigmatizante que presume que una persona que ha cometido un delito carece de determinados valores de por vida; lo cual es

contrario al derecho penal del acto, que ha sido recogido por la Constitución Federal a partir de la reforma constitucional de 2008⁴.

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

Por ello, es que la existencia de este tipo de disposiciones son contrarias a la dignidad de las personas, pues tienen por efecto que quienes fueron condenados serán objeto de una doble sanción: por un lado, la sanción que le es impuesta en ejercicio de la facultad punitiva del Estado con motivo de la comisión de un delito y, por otro, el reproche social posterior a la purgación de su pena que tiene como consecuencia limitar alguno de sus derechos, una vez que se reinserta en la sociedad, lo cual no tiene razón de ser, ya que únicamente se fundamenta en la concepción estigmatizante y caduca de que una persona que ha cometido un delito no puede reinsertarse de manera funcional a la sociedad y, específicamente, en el ejercicio de un oficio o profesión⁵.

Consecuentemente, la porción normativa "*pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza*" de la fracción IV del artículo 8 de la Ley impugnada resulta discriminatoria por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar los cargos ya referidos, además de propiciar un supuesto de discriminación, pues dichas distinciones tienen como efecto obstaculizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente mediante el desempeño de un servicio público.

Ahora bien, por lo que respecta a la segunda sección de la porción normativa impugnada, relativa a "*u otro que lastime la buena fama en el concepto público*" hace una distinción entre las personas que han sido condenadas por un delito que, **a juicio de quien califique el impedimento, lesione su buena fama** y aquellas que no han sido condenadas por un delito o, incluso, que habiéndolo sido, no se estime que su comisión haya ocasionado un detrimento a su buena fama, en relación con la

⁴ Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 117/2020, resuelta en sesión del 20 de abril de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 52.

⁵ *Ibidem*, párr. 54.

posibilidad de ocupar una titularidad de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del estado de Durango.

Es decir, la aludida porción normativa permite un amplio margen de discrecionalidad para la elegibilidad de la persona aspirante a ocupar el cargo público respectivo, la cual dependerá de la valoración subjetiva de quien califique dicha exigencia.

Así, la porción normativa en estudio tiene unos alcances extremadamente amplios, pues indiscutiblemente comprende todo tipo de delitos dolosos, graves o no graves así como aquellos que no guardan relación con las funciones a desempeñar, e incluso los que ni siquiera ameritan pena corporal, pero que podrían estimarse lesivos de la buena fama de una persona.

En ese tenor, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que la porción normativa *“u otro que lastime la buena fama en el concepto público”* resulta amplia y ambigua, dado que ineludiblemente requiere de una valoración subjetiva del operador jurídico, quien determinará en qué casos la comisión de un determinado delito y su sanción han restado honorabilidad o reputación a una persona.

Lo anterior es así porque el texto de la norma exige que la fama de una persona que pretenda aspirar al desempeño del cargo mencionado se encuentre lesionada, dañada o perjudicada, pasando por alto que la buena o mala fama no puede tener una connotación o significado uniformemente aceptable para todos, toda vez que este concepto entraña una valoración eminentemente subjetiva.

Ello se traduce en una medida arbitraria pues, se reitera, dada la amplitud de la porción normativa, cualquier delito cometido, incluidos los culposos o aquellos que por su comisión solo ameritaron una penalidad mínima, pueden ser considerados como elementos que mermen la reputación o renombre de una persona a juicio de otra, impidiendo que accedan al cargo en mención.

Por lo tanto, ante la ambigüedad del requisito contenido en la última parte de la fracción IV del artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango vulnera el derecho de seguridad jurídica de las personas que aspiren a desempeñarse como titulares de las dependencias y entidades de esa entidad, ya que no les brinda certeza a acerca de lo que dicho concepto significa, pues como ya se ha

apuntado, se trata de una exigencia cuya determinación depende de valoraciones subjetivas acerca de lo que se considera bueno o malo, severo o grave o intrascendente.

Cabe precisar que este Organismo Constitucional Autónomo no pasa por alto que existen delitos que son de tal gravedad que sí pueden afectar la honorabilidad de una persona y, en consecuencia, impactar negativamente en la percepción de la prestación del servicio público por parte de la sociedad.

No obstante, la norma impugnada no expresa un sentido normativo acotado, de forma que la amplitud de la disposición da pauta a que se impida el acceso a un empleo o cargo sea cual sea el delito de que se trate, si es que otros determinan que por ese hecho no se tiene buena fama.

En ese sentido, la norma privilegia un aspecto subjetivo al prever un concepto que atiende a una valoración social de lo que debe ser considerado bueno o malo, y no a un elemento objetivo, como a la gravedad de los delitos por su grado de afectación a la sociedad o que pueda incidir de alguna manera en el adecuado desempeño del cargo.

Así, el término *“u otro que lastime la buena fama en el concepto público”* indubitablemente se encuentra permeado de una subjetividad intrínseca, pues depende de lo que cada uno opine, practique o quiera entender sobre cuáles son las conductas que cubren sus estándares de buena fama en el espacio público, y cuándo serán contrarias a su modelo.

En ese tenor, la porción normativa impugnada constituye un vocablo sumamente ambiguo y con un alto grado de dificultad para construir un concepto unívoco y válido para todas las personas.

Así, del análisis de la norma impugnada es incuestionable que permite un margen de aplicación muy amplio e injustificado que autoriza que, bajo una categoría ambigua y subjetiva, que cualquier delito a criterio de una persona se considere que afecta el concepto de buena fama.

Por las razones expuestas, este tipo de norma conlleva un amplio margen de apreciación, toda vez que no se encuentra debidamente acotada la conducta que pudiera actualizar la prohibición establecida en el precepto controvertido, por lo que

deviene inconstitucional por transgredir el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

En ese sentido, la porción normativa *“u otro que lastime la buena fama en el concepto público”* carece de delimitación, pues se encuentra sujeta a la valoración subjetiva, personalísima y/o discrecional de las personas que califiquen los perfiles que pretenden acceder a las titularidades de las dependencias o entidades, por lo tanto, la norma en combate impide a las destinatarias tener certeza plena de cuándo su conducta podría actualizar dicha hipótesis legal.

Adicionalmente a las consideraciones expuestas, este Organismo Constitucional Autónomo estima que la ambigüedad, amplitud e imprecisión de la norma controvertida admite que, *so pretexto* de salvaguardar lo que se considere que lastime *“la buena fama en el concepto público”* se efectúen actos discriminatorios para acceder en condiciones de igualdad a las titularidades de las dependencias o entidades que señala la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango.

En ese sentido, es indispensable que ese Alto Tribunal Constitucional declare la invalidez de la norma impugnada, no solo por ser contraria al derecho fundamental de seguridad jurídica y al principio de legalidad, sino también en aras de garantizar un Estado de derecho respetuoso de derechos humanos, en el cual no tengan cabida expresiones discriminatorias bajo el amparo de lo que a discrecionalidad de la autoridad se puede considerar que afecta la buena fama en el concepto público, teniendo en cuenta que los alcances de esta, se encuentran trazados desde la esfera subjetiva de cada persona.

Los argumentos desarrollados se sustentan en el criterio sostenido por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 100/2021 y su acumulada 101/2021, en la que declaró la invalidez de una porción normativa idéntica a la cuestionada en el presente medio de control de constitucional al ser un requisito arbitrario, pues las personas aspirantes se encuentran sujetas a los criterios morales de aquellas que las calificarán, quedando así subordinadas a la plena voluntad del juicio valorativo y de orden discrecional de quienes designan⁶.

⁶ Acción de inconstitucionalidad 100/2021 y su acumulada 101/2021 resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión ordinaria del 13 de septiembre de 2022, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales.

En mencionado precedente el Tribunal en Pleno determinó que la “buena fama” es un concepto altamente subjetivo y que depende, en realidad, de diversos factores que muy probablemente no responden ni se encuentran relacionados con las calidades requeridas para el buen desempeño del cargo; por el contrario, atiende a la opinión que tenga del aspirante la persona calificadora e incluso, acerca de la gravedad o repercusión social del delito cometido.

Mencionado criterio ha sido reiterado por ese Alto Tribunal Constitucional al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 114/2021⁷, 164/2021⁸, 165/2021⁹, entre otras.

En suma, tal como ha quedado demostrado el artículo 8, fracción IV, en su porción normativa “*pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime la buena fama en el concepto público, esa persona se considerará inhabilitada para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;*” de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango es contrario al derecho fundamental de seguridad jurídica y al principio de legalidad.

Ello, en razón de que, en primer término, la porción normativa genera incertidumbre jurídica, porque no es congruente con la primera parte del artículo en combate. Asimismo, impide de forma injustificada, que las personas que se encuentran en ese supuesto puedan desempeñarse en dichos cargos públicos, aun cuando la sanción ya haya sido cumplida y aunque la conducta infractora no se relacione de forma directa con las funciones relativas al empleo del que se trate, por lo que incide en los derechos de igualdad y no discriminación, libertad de trabajo y acceso a un cargo público.

Y finalmente, la porción normativa permite una valoración discrecional, pues autoriza restringir el acceso al cargo cuando el delito cometido “*lastime la buena fama en el concepto público*”, facultando a la autoridad que califica el perfil, valorar si el aspirante cumple o no con el requisito de acceso al puesto con base en apreciaciones

⁷ Resuelta en sesión ordinaria del 22 de septiembre de 2022, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

⁸ Resuelta en sesión ordinaria del 26 de septiembre de 2022, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

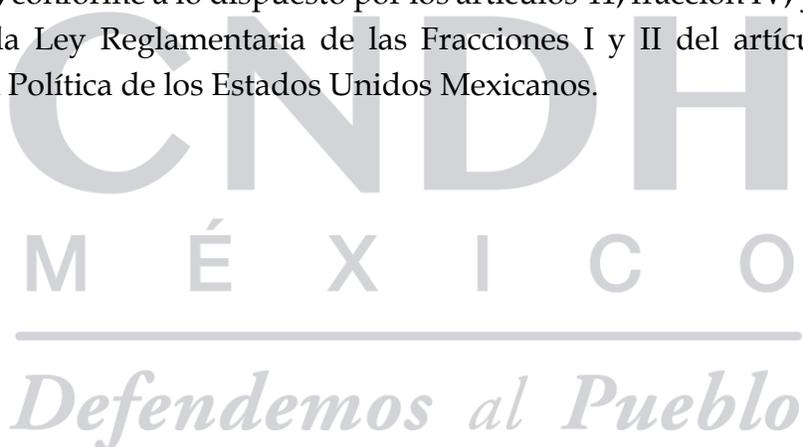
⁹ Resuelta en sesión ordinaria del 20 de septiembre de 2022, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

subjetivas, lo que redundaría en una transgresión del derecho de seguridad jurídica y legalidad.

Por las consideraciones expuestas, lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare la invalidez del artículo 8, fracción IV, en su porción normativa *“pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime la buena fama en el concepto público, esa persona se considerará inhabilitada para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;”*, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango, al ser contraria al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad.

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 del precepto normativo impugnado, por lo que se solicita atentamente que de ser tildado de inconstitucional, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



ANEXOS

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

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

2. Copia simple del Decreto No. 217 mediante el cual se expidió la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango, publicado el 02 de octubre del año en curso en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa. (Anexo dos).

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

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

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

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

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

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la norma impugnada.

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



LMP