

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 07 de 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 de diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, expedida mediante Decreto publicado el 06 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 delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo 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 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Beatriz Anel Romero Melo y Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I. Nombre de la promovente:.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:.....	3
III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:....	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:	6
V. Derechos fundamentales que se estiman violados:.....	6
VI. Competencia.....	6
VII. Oportunidad en la promoción.	7
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.	7
IX. Introducción.	8
X. Conceptos de invalidez.	9
PRIMERO.	9
A. Derecho de igualdad y no discriminación.....	10
B. Libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.....	14
C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas	16
SEGUNDO.	27
A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad	28
B. Parámetro constitucional en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.....	30
C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas	35
XI. Cuestiones relativas a los efectos.	45
A N E X O S	45

Defendemos al Pueblo

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

I. Nombre de la promovente:

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

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

- A. Congreso del Estado de México.
- B. Gobernador Constitucional del Estado de México.

III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

Artículos 54, fracción II, 82, fracción III, 189, 190, 191, 192, 193, 194 y 195 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, expedida mediante Decreto publicado el 06 de octubre de 2022 en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa, cuyo texto es el siguiente:

*“Requisitos para secretarías, secretarios, actuarios y actuarios de primera instancia
Artículo 54. Las y los secretarios y actuarios deberán cumplir los siguientes requisitos:*

- I. (...)
- II. No haber sido sancionada o sancionado penalmente o, en materia administrativa, con suspensión;
- (...)

Requisitos para ser perita o perito

Artículo 82. Para ser perita o perito se requiere:

- I. a II. (...)
- III. No haber sido condenada o condenado por delito doloso;
- (...).”

“Faltas administrativas de los magistrados

*Artículo 189. Son faltas administrativas de los magistrados las acciones u omisiones siguientes:
Además de incumplir con las prerrogativas y obligaciones previstas en el artículo 11 de esta ley, las siguientes:*

- I. Dictar resoluciones o trámites infundados o notoriamente innecesarios que sólo tiendan a dilatar el proceso;
- II. Señalar la celebración de vistas o audiencias, fuera de los plazos establecidos por la ley;

III. Acosar laboralmente a las personas de su entorno, valiéndose de su posición jerárquica, y
IV. Acosar u hostigar sexualmente, o bien llevar a cabo una o más conductas de naturaleza sexual, valiéndose de su posición jerárquica o, aunque no exista dicha posición, sobre otra persona de su entorno laboral.”

“Responsabilidad del ponente o conjunta

Artículo 190. Si la falta se cometiere porque los magistrados de las salas colegiadas o tribunal de alzada no dicten sus resoluciones dentro del término legal, solamente será responsable el ponente cuando no presentare oportunamente el proyecto respectivo a la consideración de los otros magistrados o magistradas; los tres serán responsables si, al haberse presentado la ponencia correspondiente, no concurrieren a la discusión del negocio o no emitieren su voto sin causa justificada.”

“Faltas administrativas de los jueces

Artículo 191. Son faltas administrativas de los jueces, además de las señaladas para los magistrados, las acciones u omisiones siguientes:

I. Decretar providencias provisionales notoriamente improcedentes o fuera de los casos previstos por la ley;

II. Admitir demandas o promociones de partes que no acrediten su personalidad o desecharlas a quien la hubiere acreditado legalmente;

III. Hacer declaración de rebeldía en juicio o tener por confesa a alguna de las partes, sin que los emplazamientos o citaciones hayan sido hechas en forma legal o con antelación al término previsto por la ley;

IV. Decretar embargos o ampliación de los mismos sin que se reúnan los requisitos de ley, o negar su reducción o levantamiento cuando se compruebe en autos la procedencia legal;

V. Dejar inconclusa la instrucción de los procesos de su conocimiento;

VI. Abstenerse de revisar de oficio las actuaciones de sus secretarios y actuarios, en los casos que ordena la ley;

VII. Acosar laboralmente a las personas de su entorno, valiéndose de su posición jerárquica;

VIII. Acosar u hostigar sexualmente, o bien llevar a cabo una o más conductas de naturaleza sexual, valiéndose de su posición jerárquica o, aunque no exista dicha posición, sobre otra persona de su entorno laboral;

IX. No presidir las audiencias, las juntas de peritos u otras diligencias en las que la ley determine su intervención, y

X. Suspender, evadir o dejar sin efectos de manera injustificada el turno de los autos para emitir sentencia definitiva o interlocutoria salvo en los casos que expresamente establece la ley, o hacer uso de plazos extraordinarios para su emisión, cuando no se actualice el supuesto que para tal efecto prevé la ley, se evidencie que fue por motivo de omisión, falta de cuidado o negligencia atribuible al órgano jurisdiccional.”

“Faltas administrativas de los secretarios

Artículo 192. Son faltas administrativas de los secretarios de acuerdos las acciones u omisiones siguientes:

I. Dar cuenta de los oficios y documentos oficiales y de los escritos y promociones de las partes, fuera del término legal;

II. Asentar en autos las certificaciones que procedan de oficio o por mandato judicial, sin sujetarse a los plazos señalados en la ley, o abstenerse de hacerlas;

III. Retardar la entrega de los expedientes para notificación personal o su diligenciación, cuando las actuaciones deban efectuarse fuera del juzgado;

- IV. Abstenerse de dar cuenta al juez o al presidente de la Sala o Tribunal que corresponda, de las faltas u omisiones que observen en los servidores subalternos de la oficina;
- V. Negarse a realizar las notificaciones que procedan legalmente, cuando las partes concurren al tribunal o juzgado;
- VI. Rehusarse a mostrar los expedientes a las partes cuando lo soliciten o cuando se hubiera publicado el acuerdo correspondiente;
- VII. Acosar laboralmente a las personas de su entorno, valiéndose de su posición jerárquica;
- VIII. Acosar u hostigar sexualmente, o bien llevar a cabo una o más conductas de naturaleza sexual, valiéndose de su posición jerárquica o, aunque no exista dicha posición, sobre otra persona de su entorno laboral, y
- IX. No cumplir con los términos señalados en los ordenamientos legales.”

“Faltas administrativas de actuarios

Artículo 193. Son faltas administrativas de los actuarios las acciones u omisiones siguientes:

- I. Dar preferencia a alguno de los litigantes, en la práctica de las diligencias;
- II. Realizar emplazamientos por cédula o instructivo, en lugar distinto del señalado en autos, y sin cerciorarse por cualquier medio que el demandado tiene su domicilio en donde se efectúa la diligencia;
- III. Llevar a cabo embargos, aseguramientos, retención de bienes o lanzamientos a personas físicas o morales que no sean las designadas en el auto respectivo o cuando en el momento de la diligencia o antes de retirarse el servidor público judicial, se le demuestre que esos bienes son ajenos;
- IV. Dejar de hacer con la debida oportunidad las notificaciones personales físicas o electrónicas, o abstenerse de practicar las diligencias encomendadas, cuando éstas deban efectuarse fuera del tribunal o juzgado o de manera electrónica;
- V. Retardar indebidamente las notificaciones, emplazamientos, embargos o diligencias de cualquier clase que les fueren encomendadas;
- VI. Acosar laboralmente a las personas de su entorno, valiéndose de su posición jerárquica;
- VII. Acosar u hostigar sexualmente, o bien llevar a cabo una o más conductas de naturaleza sexual, valiéndose de su posición jerárquica o, aunque no exista dicha posición, sobre otra persona de su entorno laboral, y
- VIII. No cumplir con los términos señalados en los ordenamientos legales.”

“Faltas administrativas de mediadores, conciliadores y facilitadores

Artículo 194. Son faltas administrativas de los mediadores, conciliadores y facilitadores las siguientes:

- I. Revelar los informes, datos, comentarios, opiniones, conversaciones y acuerdos de las partes de que tengan conocimiento con motivo del trámite de mediación o conciliación en el que intervengan;
- II. Violar los principios de imparcialidad, neutralidad, confidencialidad y respeto a las partes en los asuntos en los que intervengan;
- III. Tratar con descortesía a las y los litigantes, abogados patronos y al público;
- IV. No concurrir en las horas reglamentarias al desempeño de sus labores y no asistir puntualmente a la celebración de ceremonias o actos oficiales del Poder Judicial o cursos de capacitación, congresos, conferencias o reuniones de trabajo;
- V. Incumplir las instrucciones de sus superiores jerárquicos relacionadas con las funciones del Centro de Mediación, Conciliación y de Justicia Restaurativa;
- VI. Acosar laboralmente a las personas de su entorno, valiéndose de su posición jerárquica;

VII. Acosar u hostigar sexualmente, o bien llevar a cabo una o más conductas de naturaleza sexual, valiéndose de su posición jerárquica o, aunque no exista dicha posición, sobre otra persona de su entorno laboral, y

VIII. Incumplir con las obligaciones inherentes a su cargo. "

"Faltas administrativas de otros servidores

Artículo 195. Son faltas administrativas de las y los demás servidores públicos del Poder Judicial, las acciones u omisiones siguientes:

I. Tratar con descortesía a las y los litigantes, abogados patronos y al público;

II. Despachar tardíamente los oficios; retardar las diligencias que se les encomienden o negarse a practicarlas;

III. Retardar el turno de las promociones a los juzgados correspondientes;

IV. No concurrir en las horas reglamentarias al desempeño de sus labores, y no asistir puntualmente a la celebración de ceremonias o actos oficiales del poder judicial o cursos de capacitación o reuniones de trabajo;

V. No mostrar los expedientes a las partes, o a las personas autorizadas cuando lo soliciten, siendo los encargados de hacerlo;

VI. Acosar laboralmente a las personas de su entorno, valiéndose de su posición jerárquica;

VII. Acosar u hostigar sexualmente, o bien llevar a cabo una o más conductas de naturaleza sexual, valiéndose de su posición jerárquica o, aunque no exista dicha posición, sobre otra persona de su entorno laboral, e

VIII. Incumplir las instrucciones de sus superiores jerárquicos."

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1º, 5, 14, 16, 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados:

- Derecho a la igualdad y no discriminación.
- Derecho de seguridad jurídica.
- Derecho de acceso a un cargo en el servicio público.
- Libertad de trabajo.
- Principio de legalidad.

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de la disposición precisada en el apartado III del presente curso.

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.

En el caso, la norma cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México el 06 de octubre de 2022, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del viernes 07 del mismo mes al sábado 05 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 lo tanto, al promoverse el día de hoy 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)², de la Constitución Política de los Estados

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

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

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

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

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

Conforme a 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. La facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI,³ de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

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

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

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

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

³ "Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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

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

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

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. Los artículos 54, fracción II, y 82, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México establecen los requisitos que se deberán cumplir para acceder a los cargos de personas secretarias, actuarias y peritas, entre ellos *no haber sido sancionada o sancionado penalmente o, en materia administrativa, con suspensión, ni haber sido condenada o condenado por delito doloso, según corresponda.*

Dichas exigencias transgreden los derechos de igualdad y de no discriminación, a la libertad de trabajo y de acceder a un cargo público, ya que de manera injustificada excluyen de la posibilidad de ocupar un puesto en el servicio público a quienes se encuentren en esas situaciones.

Lo anterior, pues quienes han sido sancionados penal o administrativamente en algún momento de su vida y han cumplido con la pena que les fue impuesta, deben tener la posibilidad de ocupar empleos públicos en igualdad de circunstancias que las demás personas.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los artículos 54, fracción II, y 82, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México no son acordes con el parámetro de regularidad constitucional, específicamente por transgredir los derechos de igualdad y prohibición de discriminación y de acceso a un cargo en el servicio público.

Para exponer los argumentos que hacen patente la inconstitucionalidad de dichos preceptos, el concepto de invalidez se estructura de la siguiente manera: en un primer apartado se expone el contenido de los derechos que se estiman vulnerados, para finalmente evidenciar el vicio de constitucionalidad contenido en las disposiciones impugnadas.

A. Derecho de igualdad y no discriminación

Para iniciar con el análisis de las disposiciones combatidas, esta Comisión Nacional estima pertinente partir de que 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 competencia.

De esta manera, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico, por lo que todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con la misma.⁴

De forma particular, en el ámbito legislativo el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido de las leyes, de manera que las palabras y oraciones utilizadas no conduzcan a una desigualdad o discriminación. Es decir, el deber de cuidado a cargo del legislador impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formula para no incurrir en un trato diferenciado injustificado.⁵

⁴Véase 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.**"

⁵ Véase tesis 2a. XII/2017 (10a.) de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, p. 1389, del rubro: "**DISCRIMINACIÓN. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR DE NO USAR PALABRAS QUE GENEREN ESE EFECTO.**"

Es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Es decir, son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación. La distinción es razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en el detrimento de los derechos humanos de una persona.⁶

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.⁷

Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, que el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente. Sin embargo, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.⁸

Conforme al desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional, no solo se otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley misma, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que, en algunas ocasiones, hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido. Por lo anterior, en los casos en que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizarse si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.⁹

⁶ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 4 *supra*.

⁷ *Idem*.

⁸ Tesis 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: "IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO."

⁹ Tesis jurisprudencial 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, del rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL."

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.¹⁰

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 que refiere a la situación en la cual todos aquellos individuos ubicados en escenarios de hecho similares reciban siempre el mismo trato; por tanto, toda diferencia en el tratamiento a las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y no exista justificación razonable para tal distinción, será discriminatoria.

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

- **Igualdad ante la Ley:** obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma *Litis*, salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
- **Igualdad en la Ley:** opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.¹¹

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

¹⁰ 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.

¹¹ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, del rubro: “**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.**”

actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.¹²

En el ámbito internacional, el artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación; es decir, si un Estado establece en su derecho interno disposiciones que resulten discriminatorias, incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el citado artículo.¹³

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

Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.¹⁴

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

¹²*Idem.*

¹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

¹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

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

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

De la interpretación armónica de esos preceptos, así como del parámetro expuesto en el apartado anterior, se desprende que todas las personas, en un plano de igualdad, pueden dedicarse a la actividad lícita que sea de su preferencia, lo que implica el derecho a dedicarse al cargo público de su elección cuando sean nombrados para tal efecto, consistiendo, a su vez, en una actividad económica que puedan desempeñar libremente.

Es importante mencionar que el numeral 5º de la Constitución Federal puntualmente establece que cualquier persona sin ningún impedimento podrá dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos, derecho que únicamente podrá vedarse por determinación judicial o resolución gubernativa, en los términos de la ley, cuando se ofendan los derechos de terceros o de la sociedad.

Por su parte, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la obligación de adoptar providencias para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura; asimismo, los artículos 6 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo De San Salvador", establecen que toda persona tiene derecho al trabajo, el cual implica el goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, prescripciones internacionales que prácticamente se replican en los numerales 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Bajo ese orden de ideas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que todo proceso de nombramiento de un cargo en la administración pública debe tener como función no sólo la selección según los méritos y calidades del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público. En consecuencia, se debe elegir al personal exclusivamente por el mérito

personal y su capacidad profesional, a través de mecanismos objetivos de selección y permanencia que tengan en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones que se van a desempeñar.¹⁵

Así, el Tribunal Interamericano ha enfatizado que los procedimientos de nombramiento de las personas servidoras públicas tampoco pueden involucrar privilegios o requisitos irrazonables, pues la igualdad de oportunidades se garantiza a través de una libre concurrencia; de tal forma que todas las personas ciudadanas que acrediten los requisitos determinados en la ley deben poder participar en los procesos de selección sin ser objeto de tratos desiguales y arbitrarios. Por tanto, no son admisibles las restricciones que impidan o dificulten llegar al servicio público con base en sus méritos.¹⁶

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar el concepto de “*calidad*” contenido en el artículo 35 de la Norma Fundamental, ha sostenido que se refiere a las características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne¹⁷, esto es, que se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a ésta¹⁸.

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

¹⁵ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela, Sentencia (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) de 30 de junio de 2009, párr. 72.

¹⁶ *Ibidem*, párr. 73.

¹⁷ Tesis de jurisprudencia P./J. 123/2005 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, 9a. Época, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, octubre de 2005, página 1874, de rubro: “**ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD.**”

¹⁸ Acción de inconstitucionalidad 111/2019, resuelta en sesión del 21 de julio de 2020, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 83.

experiencias y destrezas) necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión¹⁹.

C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

Una vez acotados los alcances de los derechos que se estiman vulnerados, en el presente apartado se desarrollarán las razones por las que este Organismo Nacional considera que las normas combatidas no son compatibles con el parámetro de regularidad constitucional de nuestro país, en particular, porque transgreden los derechos de igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y de acceso a un cargo público.

Previo a la exposición de los argumentos que hacen patente la inconstitucionalidad reclamada, resulta pertinente citar textualmente las normas en combate:

*“Requisitos para secretarías, secretarios, actuarios y actuarios de primera instancia
Artículo 54. Las y los secretarios y actuarios deberán cumplir los siguientes requisitos:*

I. (...)

II. No haber sido sancionada o sancionado penalmente o, en materia administrativa, con suspensión;

(...).”

“Requisitos para ser perita o perito

Artículo 82. Para ser perita o perito se requiere:

I. a II. (...)

III. No haber sido condenada o condenado por delito doloso;

(...).”

Como se desprende de los preceptos, para acceder a los cargos de secretarías, secretarios, actuarios y actuarios de primera instancia se requiere: a) no haber sido sancionada o sancionado penalmente, o bien, b) en materia administrativa, no haber sido sancionado con suspensión.

Por su parte, para tener la posibilidad de desempeñarse como perito o perita, la disposición indicada establece que la persona no debió haber sido condenada por delito doloso.

En ese entendido, los preceptos reclamados sólo permiten que personas que aspiren a ser nombradas en los cargos públicos de mérito cumplan con cada una de las exigencias legalmente previstas, pues en caso negativo no tendrán posibilidad alguna de ser designadas en los mencionados puestos adscritos al Poder Judicial de

¹⁹ *Ibidem*, párr. 84.

la entidad. Por tanto, quienes en algún momento de su vida fueron sancionados penal (ya sea por delito doloso o por cualquier otro, según la exigencia normativa que corresponda) o administrativamente con suspensión (en caso de los peritos) quedarán excluidos del proceso de selección.

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los artículos cuya invalidez se reclama ante ese Alto Tribunal redundan en una exclusión injustificada de las personas que se encuentren en alguna de las hipótesis descritas pues, dada la generalidad y amplitud con la que fueron redactados por el legislador local, genera un amplio espectro de exclusión, al prever una multiplicidad de supuestos que no consideran si las conductas infractoras que engloban las disposiciones en combate guardan relación estrecha o manifiesta con las funciones a desempeñar, ni tampoco puntualiza alguna temporalidad entre la comisión del ilícito o de la fecha del cumplimiento de la sanción y el posible acceso al cargo público.

Por ejemplo, la norma permite que una persona que en el pasado cometió el delito de estorbar el aprovechamiento de bienes de uso común o de vías públicas²⁰, violación de correspondencia,²¹ bigamia,²² o aborto cometido antes de las 12 semanas del embarazo²³; todos previstos en el Código Penal del Estado de México quede imposibilitada de acceder a los cargos en comento, aunque ello de ninguna manera merme sus calificaciones, capacidades o competencias para el debido desempeño de los empleos públicos referidos.

²⁰ “Artículo 187.- Al que sin derecho estorbare de cualquier forma el aprovechamiento de bienes de uso común ó (sic) vías públicas y no retirare el estorbo a pesar del requerimiento que le haga la autoridad competente, se le impondrán de seis meses a un año de prisión y de treinta a cien días multa, si llegare a privar del uso de los bienes, se le impondrán de uno a dos años de prisión y de treinta a ciento cincuenta días multa.”

²¹ “Artículo 197.- Al que dolosamente abra o intercepte una comunicación escrita que no esté dirigida a él, se le impondrán de tres meses a un año de prisión y de treinta a sesenta días multa. (...)”

²² “Artículo 214.- Al que estando unido en matrimonio no disuelto ni declarado nulo, contraiga otro matrimonio, con las formalidades legales, se le impondrán de uno a cuatro años de prisión y de cincuenta a cuatrocientos días multa. (...)”

²³ “Aborto

“Artículo 248.- Al que provoque la muerte del producto de la concepción en cualquier momento del embarazo intrauterino, se le impondrá: (...)”.

Al respecto es importante destacar que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado que es inconstitucional la tipificación del delito de aborto en forma absoluta, pues vulnera el derecho de la mujer y de las personas gestantes a decidir. Si bien reconoció que el producto de la gestación merece una protección que incrementa en el tiempo, a medida que avanza el embarazo, ello no puede desconocer los derechos de las mujeres y personas gestantes a la libertad reproductiva. Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 148/2017.

De igual forma, una persona que cometió una falta administrativa cuyo resultado fue la imposición de la sanción consistente en la suspensión, también podrá ser descartada para fungir en el cargo de secretarios, actuarios y actuarios de primera instancia.

Al respecto, es importante recordar que la restricción se actualiza por el hecho de haber sido sancionado administrativamente con suspensión. Dicha sanción, conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) procede por la comisión de faltas graves y no graves:

- Por faltas administrativas no graves: De acuerdo con la LGRA, la suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de 1 a 30 días naturales.²⁴
- Por faltas administrativas graves: Conforme a la LGRA, la suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de 30 a 90 días naturales.²⁵

Esto significa que las personas que hayan sido sancionadas administrativamente con suspensión pudieron cometer conductas clasificadas tanto como graves como no graves. Sin embargo, la suspensión sólo operará en el momento en que la persona infractora esté desempeñando un trabajo, privándola temporalmente de su sueldo o empleo, sin que ello trascienda a la posibilidad de desempeñarse en el futuro en otro trabajo en el sector público.

De ahí que en ambos casos, esta Comisión Nacional considera que no es constitucionalmente válido que se impida el acceso al desempeño de los cargos aludidos a sujetos que en algún momento de su vida fueron sancionados por la comisión de un delito o por una falta administrativa, y que ya cumplieron con la pena o sanción impuesta, dado que tal medida se traduce en una exclusión injustificada y discriminatoria para las personas que se encuentren en esa situación, que les impide ejercer su derecho a la libertad de trabajo y a ocupar un cargo público en condiciones de igualdad.

²⁴ Véase el artículo 75 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

²⁵ Véase el artículo 78 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Este Organismo Autónomo es sabedor de que los derechos humanos no son absolutos y que admiten restricciones; sin embargo, para que sean válidos, esas limitaciones deben examinarse para dilucidar si son objetivas y razonables.

En ese sentido, para determinar la validez de las exigencias previstas en los artículos combatidos, se deben analizar a la luz de las funciones y obligaciones que corresponden a los cargos de secretarios, actuarios, actuarios, peritos y peritas, para que, una vez hecho lo anterior, se señale con precisión si las conductas ilícitas que engloban se encuentran estrechamente vinculadas con esos empleos.

Las funciones de quienes se desempeñen como secretarios o secretarios se detallan en el artículo 113 de la ley impugnada, entre las que destacan:

- Recibir los escritos o promociones que se les presenten; anotando al calce, en el caso de la recepción física de documentos, la razón del día y la hora de presentación, expresando el número de hojas que contengan los documentos que se acompañen, asimismo, asentar razón idéntica en la copia, con la firma del que recibe el escrito y el sello del juzgado o tribunal, para que quede en poder del interesado;
- Dar cuenta diariamente a la o el presidente del Tribunal, a la o el presidente de la sala colegiada, a la o el magistrado unitario, o a la o el juez, según corresponda, de los escritos, promociones y avisos presentados por los interesados, así como con los oficios y demás documentos que se reciban, dentro de las veinticuatro horas siguientes de su recepción;
- Tramitar la correspondencia oficial;
- Autorizar los despachos, exhortos, actas, diligencias y autos, así como toda clase de resoluciones dictadas por el presidente o el Pleno, magistrados de las Salas, jueza o juez, que se expidan de manera física o electrónica, según corresponda;
- Asentar en los expedientes puntualmente las certificaciones, constancias y demás razones que la ley o el superior ordenen;
- Expedir las copias que la ley determine o deban darse a las partes en virtud de mandamiento judicial;
- Conservar en su poder el sello de la oficina; sellar, foliar y rubricar en el centro, cada una de las hojas de los expedientes y demás documentos al término de cada actuación, excepto aquellos cuyo trámite se realice en forma electrónica;

- Guardar en el secreto del tribunal, sala o juzgado, los documentos, expedientes o valores que la ley o el superior disponga;
- Recoger, guardar e inventariar los expedientes;
- Proporcionar a las y los interesados los expedientes en los que fueren parte, siempre que sea en su presencia, sin extraerlos de la oficina;
- Participar como fedatario público en el desahogo de videoconferencias que se soliciten al órgano jurisdiccional de su adscripción, así como aquellas que el propio órgano jurisdiccional ordene en el ámbito territorial de competencia;
- Dar fe y autorizar los actos de su inmediato superior en ejercicio de sus funciones;
- Entre muchas otras previstas en la normativa aplicable.

Por su lado, las personas que laboren como actuarias tienen diversas funciones que se precisan en el artículo 116 de la Ley:

- Los actuarios deberán hacer las notificaciones personales y practicar las diligencias de ejecución encomendadas cuando deban efectuarse fuera del tribunal o juzgado, o de manera electrónica.
- Actuarán como fedatarios públicos para el desahogo de audiencias en línea en los órganos jurisdiccionales.
- Apoyar como fedatarios públicos para el desahogo de videoconferencias en los órganos jurisdiccionales que no contemplen la figura del secretario de acuerdos;
- El actuario no conocerá de acciones, excepciones, o promociones de los interesados o de terceros; se limitará a hacer constar las que fueren presentadas en el momento de la diligencia, para dar cuenta al juez,
- Entre muchas otras previstas en la normativa aplicable.

En lo que concierne a los peritos, si bien la Ley no señala puntualmente sus atribuciones, su labor radica en dictaminar sobre una ciencia, arte, técnica, profesión, industria u oficio a fin de aportar elementos para la adecuada resolución del asunto de que se trate.

En vista de lo anterior, el que una persona haya sido condenada por cualquier delito o sancionada con suspensión en el pasado, no significa que por esa única

circunstancia sea incapaz de ejecutar con diligencia, aptitud, conocimiento y pericia las actividades propias del cargo.

A pesar de lo anterior, las normas excluyen por igual a todas las personas que fueron sentenciadas por un delito o sancionadas con suspensión por una falta administrativa, sin que en todos los casos haya una justificación razonable para ello.

El efecto anterior se da por la forma en que están redactadas las normas en combate, pues estas abarcan un cúmulo de supuestos que impiden realizar un análisis comparativo entre las funciones y las conductas ilícitas cometidas que, en su caso, permita verificar la razonabilidad de la medida. Consecuentemente, se desprende que quedan comprendidas hipótesis o situaciones en las que no existe relación alguna con las funciones a desempeñar, o que no implican necesariamente un cuestionamiento sobre las capacidades necesarias de la persona para desempeñar el cargo público de manera eficaz, eficiente, con rectitud, probidad y honorabilidad.

De tal suerte que la restricción contenida en las disposiciones controvertidas es desproporcionada ya que atenta contra la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo en el servicio público en condiciones de igualdad, pues excluye a todas las personas que hayan sido condenadas por un delito (doloso o culposo) o que fueron sancionadas administrativamente con suspensión, de la posibilidad de ocupar los puestos laborales ya referidos, aun cuando el hecho ilícito no se relacione de manera alguna con las atribuciones que corresponden, por lo que las normas resultan claramente *sobre inclusivas*.

En otras palabras, dada la generalidad y amplitud de las exigencias impugnadas, al ser *sobre inclusivas*, provocan un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad a los respectivos cargos públicos a personas que en el pasado fueron condenadas penalmente o sancionadas administrativamente, sin que ello permita justificar, en cada caso y con relación a la función en cuestión, la probable afectación a la eficiencia o eficacia en el empleo a ejercer, sobre todo, tratándose de sanciones que pudieron haber sido ejecutadas o cumplidas hace mucho tiempo.

Ahora, si lo que buscó el legislador al momento de precisar los requisitos reclamados fue establecer que sólo quedarán excluidas aquellas personas que fueron sancionadas por delitos (en un caso puntualizando que deben ser dolosos) a fin de buscar cierta probidad y honestidad en las personas que aspiren a los cargos de

mérito, de manera que se garantice que la ejecución de sus labores sea regular y conforme al principio de legalidad, lo cierto es que las normas desbordan su objetivo y terminan por excluir a las personas que pretenden reinsertarse a la sociedad.

Además, como se explicó, las disposiciones tienen tal alcance que resultan extremadamente amplias, al contener un gran número de casos o supuestos de exclusión. En todo caso, el legislador local debió haber acotado lo más posible las exigencias impugnadas, de forma que únicamente se restringiera el acceso a las personas que aspiren a los cargos en comento cuando hayan cometido conductas ilícitas realmente gravosas y que se encuentren estrechamente vinculadas con las funciones a desempeñar, de forma tal que permitan válidamente poner en duda que el aspirante en cuestión vaya a ejercer de manera proba, íntegra y honesta sus atribuciones.

No obstante, al encontrarse reguladas de forma tan amplia y genérica, el legislador realizó distinciones que no están estrechamente vinculadas con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar, pues exigir que la persona no haya sido condenada por delito ni sancionada por una falta administrativa, sin ninguna especificación razonable, no tiene una justificación objetiva en función del desempeño de los cargos públicos referidos.

Por lo tanto, las normas combatidas permiten excluir automáticamente y sin distinción a las personas que han cumplido una pena o sanción y que se han reinsertado en la sociedad, creando así una condición estigmatizante en su perjuicio.

Es necesario resaltar que el mero hecho de cometer un ilícito y haber sido sancionado por el mismo, **no tiene la consecuencia de marcar a su autor como un delincuente de por vida o como una persona que carece de honestidad o probidad**. Esto es, la comisión de un delito 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. Lo anterior, porque la función que se ha otorgado al derecho penal y a las penas, en el Estado democrático de Derecho, **no tiene el alcance de definir o marcar a un infractor, respecto de su conducta, por el resto de su vida**.

Como lo ha reiterado ese Alto Tribunal, para asegurar el correcto desempeño de la función en un determinado cargo público en atención a sus actividades, no es constitucionalmente válido recurrir a cuestiones morales o prejuicios sociales, dado

que ello no garantiza que la persona ejerza correctamente su función, sino que, al contrario, tiende a una cuestión estigmatizante que presume que una persona que ha cometido un delito necesariamente seguirá delinquir; lo cual es contrario al derecho penal del acto, que ha sido recogido por la Constitución Federal a partir de la reforma constitucional de 2008²⁶.

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

Así es como la existencia de disposiciones como las que se combaten son contrarias a la dignidad de las personas, pues su efecto es 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 en la sociedad y, específicamente, en el ejercicio de su oficio o profesión.²⁷

Con lo hasta aquí expuesto, se advierte que las normas en combate hacen distinciones injustificadas que, en estricto sentido, no están estrechamente vinculadas con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar, sino más bien con su honor y reputación, a partir de no haber incurrido, nunca, en su pasado, en una conducta que haya sido reprochada a partir de una sanción por algún tipo de responsabilidad penal e inclusive administrativa, lo cual, como se ha explicado, contiene un problema de *sobreinclusión*.²⁸

Por consiguiente, las exigencias referidas resultan discriminatorias por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar el cargo ya referido, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el ejercicio de

²⁶ 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.

²⁷ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 117/2020, *op. cit.*, párr. 54.

²⁸ *Cfr.* la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 125/2019, resulta en sesión de fecha 15 de abril de 2021, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, par. 44.

derechos en igualdad de condiciones de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente mediante el desempeño de un servicio público.

Dicho lo anterior, este Organismo Nacional estima que los requisitos contenidos en los artículos 54, fracción II, y 82, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, deben ser analizados a la luz de la proscripción constitucional de hacer distinciones entre las personas que han sido condenadas penalmente o sancionadas en materia administrativa, y aquellas que no se ubican en tales hipótesis.

Al respecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes²⁹, ha hecho patente que el estudio para determinar la constitucionalidad de los requisitos que establezcan distinciones entre personas con antecedentes de haber sido sancionadas penal o administrativamente y aquellas que no se encuentran en ese supuesto para acceder a un cargo o empleo determinado, debe realizarse través de un escrutinio ordinario o de razonabilidad, ya que dicha exigencia no constituye una categoría sospechosa, pero sí se traduce en una distinción entre las personas que fueron sancionadas y quienes no se encuentren en dicha situación.

En ese sentido, toda vez que en el presente caso el legislador local realizó una distinción injustificada en perjuicio de las personas que fueron condenadas por la comisión de algún delito o sancionadas administrativamente con suspensión, que les impide ocupar titularidad de los cargos públicos referidos en desigualdad de circunstancias que aquellos que no se encuentran en esa situación, este Organismo Nacional procederá a analizar la constitucionalidad de las normas a través de un *test* de escrutinio ordinario.

- **Test de escrutinio ordinario de proporcionalidad**

Partiendo de que se estima que los requisitos previstos por el legislador mexiquense transgreden el derecho de igualdad de las personas que fueron condenadas por delito o sancionadas administrativamente, respecto de quienes no se encuentran en esas situaciones, es necesario que este Organismo Nacional las analice de la siguiente forma: i) determinando si existe una distinción con la medida legislativa; ii) elegir el

²⁹ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 85/2018, 83/2019, 96/2019, 111/2019, 117/2020, 118/2020, 184/2020, 125/2019, 181/2020, 192/2020, 216/2020, 263/2020, 300/2020, 62/2021, 92/2021, 100/2021 y su acumulada 101/2021, 114/2021, 138/2021, 149/2021, 164/2021, 175/2021 y 23/2022, entre otras.

nivel de escrutinio que deberá aplicarse, y iii) desarrollar cada una de las etapas del *test* elegido.

En cuanto al primero, como ya se ha dicho, se considera que las normas combatidas establecen una distinción para acceder a cargos públicos entre las personas que fueron condenadas por delito doloso o sancionadas administrativamente con suspensión, frente a aquellas que no se ubican en esos supuestos. Con ello, las normas excluyen injustificadamente a las primeras del ejercicio de los cargos públicos referidos, generando un régimen diferenciado sobre un supuesto de hecho idéntico.

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

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

1. Finalidad constitucionalmente válida o legitimidad de la medida.
2. Instrumentalidad de la medida.
3. Proporcionalidad.³⁰

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

Respecto del segundo punto del escrutinio, debe analizarse si la medida resulta racional para su consecución, es decir, si guarda una relación identificable de instrumentalidad respecto de ella. A diferencia de un escrutinio estricto, en esta

³⁰ Tesis aislada P. VIII/2011 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, agosto de 2011, p.33, de rubro: *"IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES"*.

etapa basta con que los medios utilizados por el legislador estén encaminados de algún modo a la finalidad que se persigue, sin ser necesario que sean los más idóneos.

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

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

En la especie, se advierte que los preceptos normativos impugnados podrían cumplir con el primer requisito de escrutinio, en virtud de que buscan generar las condiciones propicias para que quienes accedan a los puestos mencionados tengan el perfil necesario, es decir, que sean rectos, probos, honorables, entre otras cualidades, que el legislador pudo estimar que no los reúnen las personas que cuentan con algún antecedente de sanción, ya sea en el ámbito penal o en el administrativo.

En cuanto a la segunda grada de escrutinio, se considera que las medidas legislativas establecidas por el legislador **no tienen relación directa**, clara e indefectible, para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de contar con servidores públicos adecuados y eficientes, ya que no existe base objetiva para determinar que una persona sin antecedentes de sanción penal o administrativa ejercerá las funciones correspondientes al cargo con rectitud, probidad y honorabilidad o que las personas que sí se encuentren en tal supuesto *per se*, no ejercerán sus labores de forma adecuada, o que carezcan de tales valores, ni mucho menos que no tengan la aptitud necesaria para cumplir con sus funciones con eficiencia, aptitud o conocimiento.

En consecuencia, no se advierte que las normas controvertidas tengan una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que persiguió el legislador, por lo que es claro que los preceptos se traducen en una medida que atenta contra el derecho de igualdad. En esa virtud, resulta innecesario verificar que

se cumpla con el resto del escrutinio, pues es inconcuso que las disposiciones contradicen en parámetro de regularidad constitucional.

En suma, atendiendo a los elementos descritos, los requisitos previstos en los artículos 54, fracción II, y 82, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, no aprueban un escrutinio ordinario de proporcionalidad, por lo que resultan transgresoras de derechos humanos, ya que las medidas no guardan relación directa, clara e indefectible, para el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que pudiera ser el ejercicio idóneo de las funciones de secretarios, actuarios y peritos.

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

En conclusión, las disposiciones impugnadas son discriminatorias por generar una diferenciación injustificada, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar los cargos aludidos, solo porque las personas hayan sido sancionadas penal o administrativamente, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el ejercicio del derecho a la libertad de trabajo y de acceso a cargo público de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente en igualdad de condiciones a las demás, por lo debe declararse su invalidez.

SEGUNDO. Los artículos 189, 190, 191, 192, 193, 194 y 195 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México establecen las causas de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sin precisar cuáles son graves y no graves.

Tal regulación vulnera el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que el legislador local inobservó una de las bases mínimas previstas por la Constitución Federal, consistente en que las faltas se clasifiquen en función de su gravedad.

El concepto de invalidez que a continuación se desarrolla tiene como objetivo exponer las razones que sustentan la inconstitucionalidad de los artículos 189, 190,

191, 192, 193, 194 y 195 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, pues establecen supuestos que no atienden a las bases mínimas desarrolladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, por lo tanto, transgreden el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Para arribar a la conclusión anterior, 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 administrativas de los servidores públicos, y finalmente, se explicará la inconstitucionalidad en que incurren las normas generales combatidas.

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 en el diverso 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.

Por tanto, 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.

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.

Ahora bien, 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, sino también a los entes que intervienen en los procesos de creación legislativa.

De lo anterior se desprende 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.

Conforme lo hasta 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, no debe perderse de vista que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado

mexicano, 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. 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 artículos³¹ de nuestra Constitución Federal a fin de articular una nueva concepción para prevenir hechos de corrupción, investigar denuncias ciudadanas y las presuntas responsabilidades de que conozcan las autoridades, así como para determinar si éstas existieron y, seguido el procedimiento correspondiente, la sanción aplicable.³²

Las diversas modificaciones a la Constitución Federal sentaron las reglas y los principios para desarrollar un Sistema Nacional Anticorrupción y fue producto de más de dos años de estudios, análisis y debates, en los cuales todos los grupos parlamentarios, representados en el Congreso de la Unión, hicieron esfuerzos importantes, presentando iniciativas y estableciendo las discusiones con especialistas en la materia³³.

³¹ 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.

³² Véase discusión en la Cámara Revisora, martes 21 de abril de 2015.

³³ *Idem*.

En esa 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 graves³⁴.

Ahora bien, la Norma Fundamental en su Título Cuarto, especialmente en la fracción III del artículo 109, establece los principios y directrices generales de las responsabilidades y sanciones administrativas aplicables a los servidores públicos, del cual esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado las siguientes bases mínimas que todo régimen en la materia debe observar:

- a. La noción de quien se reputa como servidor público contenida en el artículo 108 constitucional, y la obligación de todo servidor público de presentar su declaración patrimonial y de intereses.
- b. La premisa de que las sanciones administrativas de los servidores públicos se aplicarán por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; por ende, el diseño de las respectivas faltas deberá desarrollarse con relación a la vulneración de uno o más de dichos principios.
- c. La regla de que las faltas administrativas serán sancionadas con amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como con sanciones económicas.
- d. La pauta de que las sanciones económicas deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones.

³⁴ *Idem.*

- e. La regla de que los procedimientos para la investigación y sanción de los referidos actos u omisiones deben estar previstos en una ley.
- f. La necesidad de distinguir entre faltas graves y no graves y de contemplar sanciones y procedimientos apropiados a cada caso.
- g. El requerimiento de establecer en la ley los supuestos y procedimientos aplicables para impugnar la clasificación de las faltas administrativas no graves.
- h. El principio de que no pueden imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.
- i. La previsión contenida en el artículo 114 constitucional de que será la ley donde deban señalarse los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones.
- j. La regla de que cuando dichos actos u omisiones fuesen graves, los plazos de prescripción no serán inferiores a 7 años.

Asimismo, y para dar congruencia al sistema, el artículo 73, en su fracción XXIV-V, faculta 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.

Como se puede deprender de lo anterior, con la reforma constitucional en materia del Sistema Nacional Anticorrupción –entre otras cosas– se establecieron los principios constitucionales que rigen la materia de responsabilidades de los servidores públicos, y se facultó expresamente al Congreso de la Unión para expedir una ley encargada de desarrollar los principios y bases contenidas en el Título Cuarto de la Ley Suprema, con la finalidad de dotar de armonía, congruencia y, principalmente, eficiencia al referido Sistema.

A la luz de 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 de la materia que regula.

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

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

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

Dichas disposiciones constituyen el marco que deberán observar las legislaciones locales en sus respectivos ordenamientos, ya que la intención del Poder Reformador fue establecer un sistema homologado para generar certidumbre jurídica y facilitar la operatividad del mismo.

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

Es decir que si bien el régimen constitucional confiere competencia legislativa a las entidades federativas 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 innegable que esa facultad legislativa está sujeta al reparto competencial que fije el Congreso de la Unión en la respectiva Ley General, pues el propósito del constituyente permanente fue mantener cierta condición de concurrencia legislativa.

En tal sentido, el nuevo modelo de concurrencia de distribución competencial delegada al legislador federal ordinario o concurrencia relativa, permite que los Estados expidan legislación relacionada con el referido régimen; e incluso, existe un mandato expreso para que las entidades federativas expidan las leyes y realicen las adecuaciones normativas correspondientes para adecuar su régimen local de responsabilidades administrativas a lo previsto en la Ley General que, en la materia, expida el Congreso de la Unión, siempre que no se aparten de la distribución competencial prevista en la citada Ley General, así como a la regla de congruencia y no contradicción con dicho ordenamiento³⁵.

Esto último significa que las entidades federativas deben ajustarse a lo previsto en las Leyes Generales relativas al Sistema Nacional Anticorrupción, pues en ellas se contienen las bases que les sirven de parámetro de actuación en el ejercicio de su competencia legislativa, pues de lo contrario, se vulneraría la seguridad jurídica y se contravendría la pretensión, de que el sistema funcione de manera eficaz y coordinada, de ahí que los legisladores locales no deben modificar las normas que materialmente se relacionan con este nuevo sistema, contraviniendo las estipulaciones contenidas en las leyes generales³⁶.

Hasta lo aquí apuntado, el análisis de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción de 2015, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de los procesos legislativos inherentes, denota un ánimo extraordinario de homologar a nivel nacional, el régimen federal y los regímenes locales aplicables.

³⁵ Cfr. Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019, párr. 75.

³⁶ Sentencias dictadas en las controversias constitucionales 182/2019, 183/2019, 184/2019 y 185/2019, resueltas el 28 de mayo de 2020.

Por ello es que la referida Ley General no contiene propiamente preceptos que deriven en las legislaturas estatales, espacios amplios de configuración legislativa, por lo que existe mínimo espacio para la adecuación y, en su caso, sólo en los aspectos necesarios para lograr en los Estados la efectiva aplicación o instrumentación de lo dispuesto por la Ley General.

Como ese Tribunal Pleno lo ha sostenido, la Ley General de Responsabilidades Administrativas expedida por el Congreso de la Unión sólo preserva una competencia residual muy limitada para las legislaturas locales, en tanto que dicho ordenamiento, en esencia, contiene todo lo necesario para operar a nivel nacional un sistema homogéneo de responsabilidades administrativas, sin mayores espacios para disminuir, modificar o ampliar los alcances de las previsiones sustantivas y procedimentales contenidos en ella³⁷.

Lo anterior no significa que las legislaturas estatales tengan prohibido realizar adecuaciones en la regulación local que emitan, dirigidas a dar funcionalidad, contexto o integridad al régimen local de responsabilidades administrativas; no obstante, al hacerlo, deben ser cuidadosas de que las respectivas normas sean congruentes con los parámetros establecidos en la Ley General y no presenten contradicción con lo previsto en ésta en materia de responsabilidades, obligaciones, sanciones y procedimientos aplicables³⁸.

C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

Conforme al parámetro de regularidad constitucional previamente desarrollado puede afirmarse que tras la reforma constitucional en materia anticorrupción de 2015, se estableció un sistema en materia de responsabilidades administrativas que busca la homogeneización de los regímenes federal y locales, por lo cual, la regulación que se emita al respecto debe respetar las bases y principios contenidos en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues de lo contrario, se contravendría el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Sobre esas bases, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los artículos 189, 190, 191, 192, 193, 194 y 195 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del

³⁷Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019, *op. cit.*, párr. 91.

³⁸ *Ibidem*, párr. 92.

Estado de México vulneran el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad, pues inobservan las bases constitucionales en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

Para estudiar las normas en combate primero debe puntualizarse el contexto normativo en que se encuentran insertas. A propósito, los artículos cuya invalidez se reclama se encuentran en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, cuyo objeto es regular la organización y funcionamiento de ese poder estatal. En lo que nos ocupa, el legislador de la entidad tuvo a bien establecer en el Capítulo Segundo del Título Décimo Tercero la regulación en materia de responsabilidades de las personas que laboran en los órganos jurisdiccionales locales.

Antes de explicar la inconstitucionalidad alegada, se estima pertinente referir lo que dispone la Constitución sobre el régimen disciplinario y de permanencia de los miembros de los poderes judiciales. De acuerdo con el artículo 109 de la Ley Suprema, para la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de la Constitución General, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

Conforme a dicho precepto, se ha interpretado que se permite cierta equiparación entre la materia de responsabilidades administrativas y la denominada disciplina judicial. Además, la remisión que hace el artículo 109 constitucional al diverso 94 del Texto Supremo permite afirmar que los factores asociados a la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación estarán sujetos a lo previsto en las leyes respectivas, dentro de las cuales, no necesariamente se hace referencia ni mucho menos de forma exclusiva, a la Ley que debe expedir el Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción XXIX-X de la Constitución Federal³⁹.

A mayor abundamiento, el artículo 94 de la Constitución General de la República, en su quinto párrafo, establece que las responsabilidades en que incurran las servidoras y los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación se registrarán

³⁹ Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 260/2020, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 11 de julio de 2022, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

por lo que dispongan las leyes correspondientes, de conformidad con las bases que la misma constitución establece⁴⁰.

Por todo lo anterior, ese Alto Tribunal⁴¹ ha interpretado que la Ley Fundamental acepta un régimen disciplinario aplicable en específico a quienes sirven al Poder Judicial de la Federación, y que puede, en parte ser diferenciado del régimen de responsabilidades administrativas estrictamente regulado en los artículos 73, fracciones XXIX-H y XXIX-V, y 109, fracciones III y IV constitucionales, lo que no exime el hecho de que, en su diseño, dicho modelo deba observar las bases constitucionales y leyes que le resulten aplicables.

En ese orden de ideas, el régimen de disciplina judicial está sujeto, por un lado, a las bases aplicables contenidas en la Constitución Federal, y por el otro, a lo que en atención a dichas bases establezcan las leyes correspondientes⁴².

Por tanto, el régimen de disciplina judicial, precisamente en atención a su naturaleza especializada, puede contemplar en su diseño tanto responsabilidades administrativas en sentido escrito, susceptibles de ser cometidas por cualquier servidor público, como responsabilidades propias de la función jurisdiccional⁴³.

De tal suerte que las leyes correspondientes pueden desarrollar un catálogo especializado de faltas administrativas afines a la disciplina judicial, establecer sanciones aplicables a las mismas y definir competencias y procedimientos apropiados para su investigación, sustanciación y sanción, lo que no impediría hacer remisión a lo previsto en otras leyes, como la Ley General de Responsabilidades Administrativas o incluso, prever su supletoriedad, dependiendo del modelo de disciplina judicial que al efecto se desarrolle en la legislación respectiva.

Además, el artículo 97 de la Constitución General sustenta la existencia de un régimen especializado aplicable sobre la permanencia en cargos del Poder Judicial Federal, con reglas que, en principio, pueden ser independientes del régimen de disciplina judicial, sin perjuicio de la relación o coexistencia que pueden existir entre ambos sistemas (el de disciplina judicial y el de condiciones de permanencia en el cargo).

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ *Idem.*

⁴² *Idem.*

⁴³ *Idem.*

En lo que se refiere a los poderes judiciales de las entidades federativas, la Constitución General replicó también un modelo similar, aplicable a los regímenes de disciplina judicial y de permanencia, como se puede desprender del artículo 116, fracción V, de la Ley Fundamental:

Artículo 116. (...)

V. Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los Tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; 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 Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los Estados, se observará lo previsto en las Constituciones respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos; (...)"

Al igual que como ocurre con el Poder Judicial Federal, el régimen en los poderes judiciales de las entidades federativas se regula en el artículo 116, fracción III, que se refiere a las previsiones sobre las condiciones de permanencia en determinados cargos:

Artículo 116. (...)

III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas. La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados. (...)

De conformidad con lo anterior, ha quedado patente que existen normas constitucionales que facultan tanto al Congreso de la Unión como a los congresos locales para desarrollar, conforme a las bases apuntadas, leyes que regulen el régimen de disciplina de quienes sirvan, respectivamente, a los poderes judiciales, el cual incluye lo relativo a la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas. En otras palabras, los congresos de las entidades

de la federación pueden emitir legislación en materia de permanencia en el respectivo empleo, cargo o comisión que se desempeñe en dichos poderes⁴⁴.

Máxime que inclusive la Ley General de Responsabilidades Administrativas reconoce la existencia tanto del régimen disciplinario aplicable, en específico a quienes sirven al Poder Judicial de la Federación, como de los distintos regímenes que deben existir en la materia para los poderes judiciales locales⁴⁵.

Asimismo, la citada ley marco precisó que el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos de los poderes locales está sujeto a lo previsto en los artículos 94 y 109 de la Constitución General de la República, así como en la reglamentación interna de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal; en tanto que, en el ámbito local, deberá estarse a los artículos 116 y 122 de la Constitución Federal, a las constituciones locales y a las reglamentaciones orgánicas correspondientes.

De conformidad con lo explicado en líneas precedentes, como ya se adelantó, el legislador mexicano determinó incluir en la ley impugnada un capítulo dedicado a prever un modelo diferenciado y especializado de responsabilidad administrativa que atiende a la función judicial, lo cual se encuentra permitido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los términos expuestos.

En efecto, en el Capítulo Segundo del Título Décimo Tercero de la Ley—que se dedica a establecer un régimen de responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas que laboren en el Poder Judicial de la entidad— prevé en sus artículos 189, 190, 191, 192, 193, 194 y 195 cuáles son concretamente esas conductas objeto de sanción, según el cargo del que se trate:

⁴⁴ *Idem*.

⁴⁵ “**Artículo 9.** En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley: (...)

V. Tratándose de las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos de los poderes judiciales, serán competentes para investigar e imponer las sanciones que correspondan, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, conforme al régimen establecido en los artículos 94 y 109 de la Constitución y en su reglamentación interna correspondiente; y los poderes judiciales de los estados y el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, así como sus consejos de la judicatura respectivos, de acuerdo a lo previsto en los artículos 116 y 122 de la Constitución, así como sus constituciones locales y reglamentaciones orgánicas correspondientes. Lo anterior, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior y de las Entidades de fiscalización de las entidades federativas, en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos, y (...).”

“Faltas administrativas de los magistrados

Artículo 189. Son faltas administrativas de los magistrados las acciones u omisiones siguientes: Además de incumplir con las prerrogativas y obligaciones previstas en el artículo 11 de esta ley, las siguientes:

- I. Dictar resoluciones o trámites infundados o notoriamente innecesarios que sólo tiendan a dilatar el proceso;*
- II. Señalar la celebración de vistas o audiencias, fuera de los plazos establecidos por la ley;*
- III. Acosar laboralmente a las personas de su entorno, valiéndose de su posición jerárquica, y*
- IV. Acosar u hostigar sexualmente, o bien llevar a cabo una o más conductas de naturaleza sexual, valiéndose de su posición jerárquica o, aunque no exista dicha posición, sobre otra persona de su entorno laboral.”*

“Responsabilidad del ponente o conjunta

Artículo 190. Si la falta se cometiere porque los magistrados de las salas colegiadas o tribunal de alzada no dicten sus resoluciones dentro del término legal, solamente será responsable el ponente cuando no presentare oportunamente el proyecto respectivo a la consideración de los otros magistrados o magistradas; los tres serán responsables si, al haberse presentado la ponencia correspondiente, no concurrieren a la discusión del negocio o no emitieren su voto sin causa justificada.”

“Faltas administrativas de los jueces

Artículo 191. Son faltas administrativas de los jueces, además de las señaladas para los magistrados, las acciones u omisiones siguientes:

- I. Decretar providencias provisionales notoriamente improcedentes o fuera de los casos previstos por la ley;*
- II. Admitir demandas o promociones de partes que no acrediten su personalidad o desecharlas a quien la hubiere acreditado legalmente;*
- III. Hacer declaración de rebeldía en juicio o tener por confesa a alguna de las partes, sin que los emplazamientos o citaciones hayan sido hechas en forma legal o con antelación al término previsto por la ley;*
- IV. Decretar embargos o ampliación de los mismos sin que se reúnan los requisitos de ley, o negar su reducción o levantamiento cuando se compruebe en autos la procedencia legal;*
- V. Dejar inconclusa la instrucción de los procesos de su conocimiento;*
- VI. Abstenerse de revisar de oficio las actuaciones de sus secretarios y actuarios, en los casos que ordena la ley;*
- VII. Acosar laboralmente a las personas de su entorno, valiéndose de su posición jerárquica;*
- VIII. Acosar u hostigar sexualmente, o bien llevar a cabo una o más conductas de naturaleza sexual, valiéndose de su posición jerárquica o, aunque no exista dicha posición, sobre otra persona de su entorno laboral;*
- IX. No presidir las audiencias, las juntas de peritos u otras diligencias en las que la ley determine su intervención, y*
- X. Suspender, evadir o dejar sin efectos de manera injustificada el turno de los autos para emitir sentencia definitiva o interlocutoria salvo en los casos que expresamente establece la ley, o hacer uso de plazos extraordinarios para su emisión, cuando no se actualice el supuesto que para tal efecto prevé la ley, se evidencie que fue por motivo de omisión, falta de cuidado o negligencia atribuible al órgano jurisdiccional.”*

“Faltas administrativas de los secretarios

Artículo 192. Son faltas administrativas de los secretarios de acuerdos las acciones u omisiones siguientes:

- I. Dar cuenta de los oficios y documentos oficiales y de los escritos y promociones de las partes, fuera del término legal;
- II. Asentar en autos las certificaciones que procedan de oficio o por mandato judicial, sin sujetarse a los plazos señalados en la ley, o abstenerse de hacerlas;
- III. Retardar la entrega de los expedientes para notificación personal o su diligenciación, cuando las actuaciones deban efectuarse fuera del juzgado;
- IV. Abstenerse de dar cuenta al juez o al presidente de la Sala o Tribunal que corresponda, de las faltas u omisiones que observen en los servidores subalternos de la oficina;
- V. Negarse a realizar las notificaciones que procedan legalmente, cuando las partes concurran al tribunal o juzgado;
- VI. Rehusarse a mostrar los expedientes a las partes cuando lo soliciten o cuando se hubiera publicado el acuerdo correspondiente;
- VII. Acosar laboralmente a las personas de su entorno, valiéndose de su posición jerárquica;
- VIII. Acosar u hostigar sexualmente, o bien llevar a cabo una o más conductas de naturaleza sexual, valiéndose de su posición jerárquica o, aunque no exista dicha posición, sobre otra persona de su entorno laboral, y
- IX. No cumplir con los términos señalados en los ordenamientos legales.”

“Faltas administrativas de actuarios

Artículo 193. Son faltas administrativas de los actuarios las acciones u omisiones siguientes:

- I. Dar preferencia a alguno de los litigantes, en la práctica de las diligencias;
- II. Realizar emplazamientos por cédula o inductivo, en lugar distinto del señalado en autos, y sin cerciorarse por cualquier medio que el demandado tiene su domicilio en donde se efectúa la diligencia;
- III. Llevar a cabo embargos, aseguramientos, retención de bienes o lanzamientos a personas físicas o morales que no sean las designadas en el auto respectivo o cuando en el momento de la diligencia o antes de retirarse el servidor público judicial, se le demuestre que esos bienes son ajenos;
- IV. Dejar de hacer con la debida oportunidad las notificaciones personales físicas o electrónicas, o abstenerse de practicar las diligencias encomendadas, cuando éstas deban efectuarse fuera del tribunal o juzgado o de manera electrónica;
- V. Retardar indebidamente las notificaciones, emplazamientos, embargos o diligencias de cualquier clase que les fueren encomendadas;
- VI. Acosar laboralmente a las personas de su entorno, valiéndose de su posición jerárquica;
- VII. Acosar u hostigar sexualmente, o bien llevar a cabo una o más conductas de naturaleza sexual, valiéndose de su posición jerárquica o, aunque no exista dicha posición, sobre otra persona de su entorno laboral, y
- VIII. No cumplir con los términos señalados en los ordenamientos legales.”

“Faltas administrativas de mediadores, conciliadores y facilitadores

Artículo 194. Son faltas administrativas de los mediadores, conciliadores y facilitadores las siguientes:

- I. Revelar los informes, datos, comentarios, opiniones, conversaciones y acuerdos de las partes de que tengan conocimiento con motivo del trámite de mediación o conciliación en el que intervengan;
- II. Violar los principios de imparcialidad, neutralidad, confidencialidad y respeto a las partes en los asuntos en los que intervengan;
- III. Tratar con descortesía a las y los litigantes, abogados patronos y al público;

- IV. No concurrir en las horas reglamentarias al desempeño de sus labores y no asistir puntualmente a la celebración de ceremonias o actos oficiales del Poder Judicial o cursos de capacitación, congresos, conferencias o reuniones de trabajo;
- V. Incumplir las instrucciones de sus superiores jerárquicos relacionadas con las funciones del Centro de Mediación, Conciliación y de Justicia Restaurativa;
- VI. Acosar laboralmente a las personas de su entorno, valiéndose de su posición jerárquica;
- VII. Acosar u hostigar sexualmente, o bien llevar a cabo una o más conductas de naturaleza sexual, valiéndose de su posición jerárquica o, aunque no exista dicha posición, sobre otra persona de su entorno laboral, y
- VIII. Incumplir con las obligaciones inherentes a su cargo. "

"Faltas administrativas de otros servidores"

Artículo 195. Son faltas administrativas de las y los demás servidores públicos del Poder Judicial, las acciones u omisiones siguientes:

- I. Tratar con descortesía a las y los litigantes, abogados patronos y al público;
- II. Despachar tardíamente los oficios; retardar las diligencias que se les encomienden o negarse a practicarlas;
- III. Retardar el turno de las promociones a los juzgados correspondientes;
- IV. No concurrir en las horas reglamentarias al desempeño de sus labores, y no asistir puntualmente a la celebración de ceremonias o actos oficiales del poder judicial o cursos de capacitación o reuniones de trabajo;
- V. No mostrar los expedientes a las partes, o a las personas autorizadas cuando lo soliciten, siendo los encargados de hacerlo;
- VI. Acosar laboralmente a las personas de su entorno, valiéndose de su posición jerárquica;
- VII. Acosar u hostigar sexualmente, o bien llevar a cabo una o más conductas de naturaleza sexual, valiéndose de su posición jerárquica o, aunque no exista dicha posición, sobre otra persona de su entorno laboral, e
- VIII. Incumplir las instrucciones de sus superiores jerárquicos."

Como se puede observar, el legislador optó por describir conductas que son causa de responsabilidad para las personas servidoras públicas del Poder Judicial del Estado. No obstante, el catálogo de faltas aplicable a los servidores públicos que laboren en el Poder Judicial de la entidad no se encuentra clasificado en función de la gravedad de las conductas descritas. Esto quiere decir que no se identifica en ninguno de los preceptos reclamados ni en ninguna otra disposición de la ley, cuál o cuáles de todas las hipótesis que describe son consideradas graves o no graves.

Tal como se expuso en el parámetro correspondiente al sistema constitucional en materia de responsabilidades administrativas, si bien la Constitución Federal permite un régimen de responsabilidades o modelo disciplinario de los servidores públicos de los poderes judiciales, los congresos no pueden soslayar que, al diseñar las respectivas legislaciones, están constreñidos a observar las bases mínimas previstas en la Ley Fundamental sobre la materia.

Entonces, conforme al andamiaje constitucional, las faltas administrativas de los servidores públicos deben necesariamente distinguirse entre graves y no graves, supuesto que no se surte en la Ley objeto de impugnación.

Lo omisión anterior rompe con el esquema que previó el Poder Reformador de la Constitución, pues se reitera que conforme a la Ley Fundamental existe un claro mandato referente a que ese tipo de faltas deben ser clasificadas en función de su gravedad. Ello no es una cuestión de mera formalidad, pues se trata de un elemento esencial para fines procesales, necesarios para fincar la responsabilidad, a saber:

- a. El catálogo previsto en la ley impugnada, al carecer una clasificación de las faltas graves y no graves, trasciende directamente en los aspectos intrínsecos de la competencia de la autoridad correspondiente, en tanto que la calificación de las faltas es lo que determina si la sustanciación se llevará por los órganos internos de control o dependencias de mérito, mismos que podrán resolver en caso de infracciones no graves, o bien, si la sustanciación la realizará el órgano fiscalizador correspondiente y la resolución el Tribunal Federal de Justicia Administrativa o su homólogo local.

El procedimiento de las autoridades competentes se detalla en las leyes de la materia.

- b. De acuerdo con la clasificación de las faltas, se impondrán las siguientes sanciones:

→ Si se trata de faltas no graves: amonestación pública o privada; suspensión del empleo, cargo o comisión (de 1 a 30 días naturales); destitución de su empleo, cargo o comisión, e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas (si se impone como sanción la inhabilitación temporal, ésta no será menor de 3 meses ni podrá exceder de 1 año).

→ Si se trata de faltas graves: suspensión del empleo, cargo o comisión (la suspensión que se imponga podrá ser de 30 a 90 días naturales); destitución del empleo, cargo o comisión; sanción económica, e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o

comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas (ésta será de 1 hasta 10 años si el monto de la afectación de la falta administrativa grave no excede de 200 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y de 10 a 20 años si dicho monto excede de dicho límite, cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se podrán imponer de 3 meses a un año de inhabilitación).

- c. Es fundamental conocer la clasificación de la falta administrativa para determinar cómo opera la institución de la prescripción. Conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para el caso de las faltas administrativas no graves, las facultades de las Secretarías o de los órganos internos de control para imponer las sanciones prescribirán en 3 años, contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado. Cuando se trate de faltas administrativas graves o faltas de particulares, el plazo de prescripción será de 7 años, contados en los mismos términos del párrafo anterior.

Atento a lo anterior, es evidente que la clasificación de las faltas administrativas es de gran importancia para determinar la competencia y procedimiento ante la autoridad que corresponda, así como para el establecimiento de la respectiva sanción e incluso para la procedencia de la prescripción.

En esa virtud, toda vez que en la ley no existe dicha categoría de faltas, se deja en incertidumbre jurídica a los destinatarios de la norma, pues los servidores públicos infractores no sabrán con certeza cómo será clasificada la conducta cometida, ni la posible sanción que se les podría imponer, ni siquiera la autoridad competente para su resolución; por su parte, los aplicadores de las normas podrán actuar con discrecionalidad para calificar la falta según estimen que son graves o no graves, para asumir competencias y para imponer sanciones que pudieran resultar desproporcionadas o inaplicables en atención a la naturaleza de la falta de que se trate, por lo cual es evidente que el vicio de inconstitucionalidad advertido en los artículos impugnados de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México permite que se actúe con arbitrariedad, dejando en estado de desprotección a los servidores públicos, en contravención al derecho de seguridad jurídica y legalidad.

En síntesis, se considera que las disposiciones impugnadas vulneran el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad debido a que no se distinguen entre faltas graves y no graves, por lo que los destinatarios de la norma no tendrán certeza sobre las reglas procesales aplicables a cada caso.

Por todo lo anterior, los artículos 189, 190, 191, 192, 193, 194 y 195 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México se apartan de los mandatos establecidos en la Constitución Federal en materia de responsabilidades administrativas, lo cual genera una transgresión al derecho de seguridad jurídica, así como a los principios de legalidad y supremacía constitucional por las razones ya expuestas, por lo que se solicita a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare su invalidez.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad el 06 de octubre de 2022, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildados de inconstitucionales, 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.

M É X I C O
ANEXOS

Defendemos al Pueblo

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

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de

aplicación supletoria en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

2. Copia simple del Periódico Oficial mexiquense del 06 de octubre de 2022, que contiene el Decreto por el que se expidió la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México (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 indicadas en el proemio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita se acuerde que las personas designadas a que se hace referencia al inicio de la presente demanda puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen con motivo del trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

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

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

PROTESTO LO NECESARIO

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

LMP

