

**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 mayo de 2024.

**Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

**María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 111, fracción IV, en la porción normativa "*o inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público*", 117, 118 y 119 de la Ley de Archivos del Estado de Durango, expedida mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 07 de abril de 2024.

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, 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 Cecilia Velasco Aguirre, con cédula profesional número 10730015, que la acredita como licenciada 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, Beatriz Anel Romero Melo, Juan de Dios Izquierdo Ortiz, Eugenio Muñoz Yrisson y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

## Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III.	Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.....	4
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
VI.	Competencia.....	5
VII.	Oportunidad en la promoción.....	5
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX.	Introducción.....	6
X.	Conceptos de invalidez.....	7
	PRIMERO.....	7
	A. Derecho de igualdad y no discriminación.....	8
	B. Derecho a ocupar un cargo público.....	12
	C. Inconstitucionalidad de la porción normativa impugnada.....	14
	Test ordinario de proporcionalidad.....	20
	SEGUNDO.....	24
	A. Derecho de seguridad jurídica y legalidad.....	24
	B. Marco constitucional en materia de archivos.....	26
	C. Inconstitucionalidad de los preceptos controvertidos.....	29
	1. Falta de armonización de la gravedad de una falta administrativa respecto de la Ley marco.....	32
	2. Inconstitucionalidad del artículo 119 de la Ley de Archivos local.....	34
	3. Inconstitucionalidad del artículo 118 de la Ley de Archivos del Estado de Durango.....	35
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	39
	ANEXOS.....	39

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

**I. Nombre y firma de la promovente.**

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

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

A. Congreso del Estado de Durango.

B. Gobernador del Estado de Durango.

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

Artículos 111, fracción IV, en la porción normativa “o inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público”, 117, 118 y 119 de la Ley de Archivos del Estado de Durango, expedida mediante Decreto No. 559 publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el 07 de abril de 2024, cuyo texto se transcribe a continuación:

*“Artículo 111. Para ser Titular de la Dirección General, se requiere:*

*I. - III. (...)*

*IV. No haber sido sentenciado por delitos patrimoniales o inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;*

*V. - VI. (...).”*

*“Artículo 117. Son infracciones a la presente Ley, las siguientes:*

*I. Transferir a título oneroso o gratuito la propiedad o posesión de archivos o documentos de los sujetos obligados, salvo aquellas transferencias que estén previstas o autorizadas en las disposiciones aplicables;*

*II. Impedir u obstaculizar la consulta de documentos de los archivos sin causa justificada;*

*III. Actuar con negligencia en la ejecución de medidas de índole técnica, administrativa, ambiental o tecnológica, para la conservación de los archivos;*

IV. Actuar con dolo en la ejecución de medidas de índole técnica, administrativa, ambiental o tecnológica, para la conservación de los archivos.

V. Usar, sustraer, divulgar, ocultar, alterar, mutilar, destruir o inutilizar, total o parcialmente, sin causa legítima conforme a las facultades correspondientes, y de manera indebida, documentos de archivo de los sujetos obligados;

VI. Omitir la entrega de algún documento de archivo bajo la custodia de una persona al separarse de un empleo, cargo o comisión;

VII. No publicar el catálogo de disposición documental, el dictamen y el acta de baja documental autorizados por el Archivo General del Estado, así como el acta que se levante en caso de documentación siniestrada en los portales electrónicos, y

VIII. Cualquier otra acción u omisión que contravenga lo dispuesto en la Ley General, esta Ley y demás disposiciones aplicables que de ello deriven.

Se considera grave el incumplimiento a las fracciones I, II, IV, V y VI del presente artículo, así mismo las infracciones serán graves si son cometidas en contra de documentos que contengan información relacionada con violaciones graves a derechos humanos."

**"Artículo 118.** A los servidores públicos que incurran en las infracciones a que se refiere el artículo anterior, se les impondrán las siguientes sanciones:

- I. Amonestación, para el caso de la fracción III;
- II. Multa para los casos de las fracciones II, VII;
- III. Destitución para los casos de las fracciones I, IV y V; y
- IV. Inhabilitación para el caso de la fracción VI."

**"Artículo 119.** Las sanciones previstas en el artículo anterior se aplicarán con base a lo establecido en las leyes en materia de procedimiento administrativo del Estado aplicables, sin perjuicio de la responsabilidad penal o civil en que pudieran incurrir."

#### **IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.**

- 1º, 14, 16 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1º, 2º, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2º, 25 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

#### **V. Derechos fundamentales que se estiman violados.**

- Derecho a la igualdad y prohibición de discriminación.
- Derecho a ocupar un cargo público.
- Derecho de seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.

## **VI. Competencia.**

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

## **VII. Oportunidad en la promoción.**

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

Las disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Durango el domingo 07 de abril de 2024, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del lunes 08 del mismo mes al martes 07 de mayo de la presente anualidad. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)<sup>1</sup>, de la Constitución Política de los Estados

*Defendemos al Pueblo*

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

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

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

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

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

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI<sup>2</sup>, 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.

---

expedidas por las Legislaturas; (...).”

<sup>2</sup>” **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.** El artículo 111, fracción IV, en la porción normativa impugnada, de la Ley de Archivos del Estado de Durango, establece el requisito de no haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público para acceder a la titularidad de la Dirección General del Archivo.

Dicha exigencia vulnera los derechos de igualdad, no discriminación y de acceso a un cargo público pues, dada su configuración normativa, resulta claramente *sobreinclusiva* al comprender un gran cúmulo de conductas sancionadas con inhabilitación, sin que sea posible advertir la posible relación entre la exigencia y las funciones inherentes a dicho cargo público, por lo tanto, se concluye que la distinción resulta injustificada.

A juicio de este Organismo Nacional, la exigencia controvertida resulta incompatible con el parámetro de regularidad constitucional, toda vez que es desproporcionada y claramente *sobreinclusiva*, en virtud de que tiene por efecto excluir de forma injustificada a un sector de la población de la posibilidad de acceder a la titularidad de la Dirección General del archivo local, en contravención a los derechos de igualdad y no discriminación, así como de acceso a un cargo público.

Para exponer los argumentos que evidencian la inconstitucionalidad del precepto reclamado, el concepto de invalidez se estructura de la siguiente manera: en un primer apartado se expondrá el contenido y los alcances de los derechos que se

estiman transgredidos, a saber: a la igualdad y no discriminación, así como el de acceso a ocupar un cargo en el servicio público.

Finalmente se explicará el vicio de constitucionalidad contenido en la disposición impugnada, concluyendo que no supera un escrutinio ordinario de proporcionalidad o de simple razonabilidad, de conformidad con los precedentes sostenidos por ese Alto Tribunal.

### **A. Derecho de igualdad y no discriminación**

Para iniciar con el análisis de las disposiciones combatidas, es pertinente mencionar 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, de tal suerte que todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con la misma.<sup>3</sup>

De forma particular, en el ámbito legislativo, el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido de las leyes, a fin de que las palabras y oraciones utilizadas no conduzcan a una desigualdad o discriminación. Es decir, el deber de cuidado a

---

<sup>3</sup>Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 112, del rubro: “**PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.**”



cargo del legislador impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formula para no incurrir en un trato diferenciado injustificado.<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup>

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.<sup>6</sup>

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 requieran un trato diferente. Sin embargo, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.<sup>7</sup>

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

---

<sup>4</sup> Véase la tesis 2a. XII/2017 (10a.) de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, p. 1389, del rubro: “**DISCRIMINACIÓN. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR DE NO USAR PALABRAS QUE GENEREN ESE EFECTO.**”

<sup>5</sup> Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), *supra cit.*

<sup>6</sup> *Idem.*

<sup>7</sup> 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.**”

razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.<sup>8</sup>

Asimismo, ese Tribunal Pleno ha señalado 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.<sup>9</sup>

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

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

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

---

<sup>8</sup> 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.**”

<sup>9</sup> Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.<sup>10</sup>

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 actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.<sup>11</sup>

En el ámbito internacional, el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación; es decir, si un Estado establece en su derecho interno disposiciones que resulten discriminatorias, incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el citado artículo.<sup>12</sup>

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,

*Defendemos al Pueblo*

---

<sup>10</sup> 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.**"

<sup>11</sup> *Idem.*

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

situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.<sup>13</sup>

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 incurso en tal situación.

### **B. Derecho a ocupar un cargo público**

El artículo 35, fracción VI, de la Norma Fundamental consagra como derecho de las y los ciudadanos mexicanos el poder ser nombrados para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.

De la interpretación armónica del precepto, así como del parámetro expuesto en el apartado anterior, se desprende que **todas las personas, en un plano de igualdad, pueden acceder a cargos públicos** de su elección cuando sean nombrados para tal efecto y cumplan con los requisitos que establece, en función de sus derechos políticos.

Por su parte, el artículo 23, numeral 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece el derecho político del que gozan todas las personas ciudadanas de un Estado, lo que implica *tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

Asimismo, el numeral 2 del mismo artículo 23 convencional, prevé que la ley puede reglamentar el ejercicio de este derecho exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal.

Sin embargo, lo anterior debe atender a lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que ha referido que todo proceso de nombramiento de un cargo

---

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

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<sup>14</sup>.

Así, el Tribunal Interamericano ha enfatizado que los procedimientos de nombramiento de las personas servidoras públicas tampoco pueden involucrar privilegios o requisitos irrazonables; 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.<sup>15</sup>

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 asigne<sup>16</sup>, esto es, se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a ésta<sup>17</sup>.

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

---

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> *Ibidem*, párr. 73.

<sup>16</sup> 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.”

<sup>17</sup> 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.

debida justificación, a personas que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias (aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas) necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión<sup>18</sup>.

### C. Inconstitucionalidad de la porción normativa impugnada

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 el artículo 111, fracción IV, en la porción normativa combatida, de la Ley de Archivos del Estado de Durango no es compatible con el parámetro de regularidad constitucional de nuestro país, específicamente, porque transgrede los derechos de igualdad y no discriminación, así como de acceso a un cargo público.

Previo a la exposición de los argumentos que hacen patente la inconstitucionalidad reclamada, es pertinente identificar plenamente el contenido normativo del precepto controvertido, el cual expresamente prevé:

*“Artículo 111. Para ser Titular de la Dirección General, se requiere:*

*I. - III. (...)*

*IV. No haber sido sentenciado por delitos patrimoniales o inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;*

*(...)”*

Como se puede advertir, el precepto cuestionado en el presente medio de control de constitucionalidad prevé la exigencia de que la persona que aspire a ocupar la titularidad de la Dirección General del Archivo local no debe haber sido inhabilitada para desempeñarse en el servicio público.

Como se bosquejó en líneas previas, esta Comisión Nacional considera que mencionado requisito resulta contrario a los derechos de igualdad y no discriminación, así como el de acceso a un cargo público, reconocidos en el texto constitucional en los artículos 1º y 35, fracción VI, así como los preceptos correlativos de los tratados internacionales en materia de derechos humanos que fueron citados y referidos con anterioridad.

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, párr. 84.

En efecto, este Organismo advierte que, en términos generales, por la configuración de la disposición, el requisito impide de manera injustificada que quien se encuentre en esa hipótesis pueda ocupar la titularidad de la Dirección General del Archivo local.

Lo anterior, pues la exigencia en combate limita de forma genérica los derechos de las personas que fueron inhabilitadas para desempeñarse en el servicio público; sin que se tome en cuenta si la conducta por la cual el sujeto fue sancionado se relaciona o no con las funciones que deba desempeñar con motivo del cargo.

Es decir, el precepto controvertido ocasiona un amplio espectro de exclusión, al prever una multiplicidad de supuestos que no consideran si las conductas infractoras que engloba guardan o no una relación estrecha o manifiesta con las funciones a desempeñar, ni establecen ningún tipo de parámetro que acote dichas exigencias.

A juicio de esta Institución Autónoma no es constitucionalmente válido que, por regla general, se impida el acceso al servicio público a las personas que hubieren sido sancionadas en su pasado con una inhabilitación, pues una vez cumplida la sanción deben estar en posibilidad de acceder a un empleo en el servicio público, de lo contrario -como acontece en el caso concreto- la medida se erigiría como una exclusión injustificada y discriminatoria para quienes se encuentren en tal hipótesis, pues se les impide ejercer su derecho a ocupar un cargo público en condiciones de igualdad.

Ahora, conviene manifestar que este Organismo Autónomo tampoco desconoce que los derechos humanos no son absolutos y que admiten restricciones; empero, para que tal limitación sea válida, deben examinarse cuidadosamente para dilucidar si son proporcionales, objetivas y razonables.

Al respecto, esta Comisión Nacional considera que, para que una restricción de esa naturaleza sea válida, deben examinarse las funciones y obligaciones del cargo y, una vez hecho lo anterior, señalar con precisión únicamente las conductas ilícitas que se encuentran estrechamente vinculadas con el empleo de que se trate.

En esa tesitura, conviene tomar en consideración las funciones que corresponden a la persona titular de la Dirección General del archivo del estado de Durango, las

cuales se encuentran previstas en el artículo 112 del ordenamiento cuestionado, siendo sustancialmente las siguientes:

- Coordinar, administrar, promover, difundir y organizar las actividades del Organismo. En general, dirigir, administrar y supervisar todos los asuntos competencia de la Dirección;
- Representar técnica, administrativa y legalmente al Organismo;
- Elaborar el Reglamento Interior del Organismo, así como los que sean necesarios para la realización de sus actividades y someterlos a aprobación de la Junta de Gobierno;
- Proponer los planes y programas para el cumplimiento del objeto del Organismo;
- Celebrar convenios, contratos y acuerdos para el cumplimiento de su objeto;
- Contratar, convenir y suscribir los actos jurídicos necesarios para la obtención de créditos, recursos, bienes muebles o inmuebles
- Presentar ante la Junta un informe anual de actividades;
- Realizar diversos actos, tales como autorizar las erogaciones que deban realizarse con motivo de la administración del Organismo; supervisar que los Coordinadores realicen sus atribuciones adecuadamente; mantener actualizado el inventario de bienes muebles; difundir y promocionar a nivel local, nacional e internacional, las diversas actividades que realiza el Organismo; certificar los documentos que obren en los archivos; realizar las gestiones necesarias para el cumplimiento del objeto del Organismo, ante autoridades federales, locales o municipales, y cumplir con la normativa en materia de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, entre otras.

En general, se le encomiendan atribuciones que le permiten dirigir; coordinar; administrar; organizar y representar al Archivo General estatal.



Acorde con lo anterior, este Organismo Nacional no pierde de vista que quien funja como titular de la Dirección General del Archivo local tiene a su cargo diversas atribuciones relacionadas con el manejo de información, de recursos y bienes, por lo que puede afirmarse que se exige un perfil idóneo, a fin de que su desempeño sea probo, recto, integral y honrado.

No obstante, establecer una prohibición tan genérica como la contenida en la norma impugnada –por su configuración normativa– impide el análisis minucioso entre esas atribuciones a realizar en el cargo público y las conductas por las cuales fue inhabilitada la persona, ya que la restricción es demasiado extensa.

En efecto, la disposición combatida es en extremo amplia ya que exige no haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, motivo por el cual comprende hipótesis irrazonables y desproporcionales, al ser en extremo general, en virtud de que:

- No permite identificar si la inhabilitación se impuso por resolución firme de naturaleza administrativa, civil o política, o incluso penal;
- No distinguen entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas, ni entre faltas o delitos graves o no graves;
- No contiene un límite temporal, en cuanto a si la respectiva sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente; y
- No distingue entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción o pena, y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.<sup>19</sup>

En esa medida, esta Comisión concluye que estamos en presencia de una norma *sobreinclusiva*, pues el requisito cuestionado comprende un amplio espectro de exclusión, ya que constituye una limitación absoluta para aquellas personas que en algún momento fueron sancionadas con inhabilitación (que puede ser en materia política, penal o administrativa, ya que la norma no hace ninguna acotación al respecto), pues no podrán desempeñarse como persona titular de la Dirección General del archivo local por tener ese antecedente.

---

<sup>19</sup> Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 111/2019, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 21 de julio de 2020, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 92.

Es así que resulta indubitable que el requisito en estudio abarca un gran número de supuestos, cuyo impacto tiene por efecto obstaculizar el acceso a un empleo público, pues propicia que se excluyan por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido inhabilitada por cualquier vía, razón o motivo, y en cualquier momento, lo que, de manera evidente, ilustra la falta de razonabilidad y proporcionalidad de la medida, ya que, el gran número de posibles supuestos comprendidos en la norma objeto de análisis, impide incluso valorar si los mismos tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño del empleo público de referencia, e incluso, de cualquier puesto público.<sup>20</sup>

En ese tenor, la exigencia controvertida tiene el efecto de restringir injustificadamente el acceso a un empleo público determinado por el sólo hecho de haber sido sancionado en el pasado (penal o administrativamente, o en cualquier otra materia) con una inhabilitación temporal sujeta a un plazo que ya se cumplió, lo cual coloca a la persona en una condición de desigualdad no justificada frente a otros potenciales candidatos al empleo, sobre todo, si el respectivo antecedente de sanción, no incide de forma directa e inmediata en la capacidad funcional para ejecutar de manera eficaz y eficiente el cargo.

Entonces, si bien es verdad quien ocupe el cargo de titular de la Dirección General debe contar un perfil idóneo y adecuado para desempeñar su labor, en beneficio de la sociedad, lo cierto es que ello no justifica el establecimiento de requisitos que permitan la exclusión de personas en términos tan amplios y desproporcionados.

Hasta aquí expuesto, esta Comisión Nacional estima que el requisito controvertido no está justificado de forma objetiva, por lo que tiene el efecto de excluir a las personas que se encuentran en dicha hipótesis justamente por la generalidad y amplitud de la exigencia; esto es, la *sobreinclusión* que la caracteriza, genera un escenario absoluto de prohibición al abarcar un cúmulo de supuestos que inclusive impiden realizar un análisis comparativo entre las funciones y las conductas ilícitas cometidas que, en su caso, permitirían verificar la razonabilidad de la medida.

En esa tesitura, se desprende que la disposición tildada de inconstitucional comprende múltiples hipótesis o situaciones en las que no existe relación alguna con

---

<sup>20</sup> *Ibidem*, párr. 93

las funciones a desempeñar, o que no implican necesariamente un cuestionamiento sobre las capacidades necesarias de la persona para desempeñar el cargo público de referencia de manera eficaz, eficiente, con rectitud, probidad y honorabilidad.

En este punto, esta Comisión Nacional estima oportuno manifestar que pueden existir casos en los que, en determinados empleos públicos, podría resultar posible incluir una condición como la impugnada por delitos o faltas que, por sus características específicas, tengan el potencial de incidir de manera directa e inmediata en la función a desempeñar y en las capacidades requeridas para ello, lo que tendría que justificarse y analizarse caso por caso.

A mayor abundamiento, debe destacarse que cuando menos las sanciones de inhabilitación (en materia de responsabilidades administrativas) proceden tanto por faltas administrativas graves como no graves, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Al respecto, la sanción no será menor a tres meses y no podrá exceder de un año por la comisión de faltas no graves; mientras que, para faltas graves, dicha inhabilitación tendrá una temporalidad de tres meses a veinte años, dependiendo el monto de la afectación de la falta administrativa o si no existe daños o perjuicios, ni beneficio o lucro alguno.

Por consiguiente, pudiera presentarse una situación en la que una persona tenga el antecedente de haber sido inhabilitada por una falta no grave, que pudo cometer de forma culposa, pero que, en realidad, de forma objetiva, no evidencie, exponga o acredite que si accede al cargo referido pudiera llegar a desempeñarlo de forma deficiente o alejada de los principios o valores que rigen a la función pública; no obstante, por disposición de la norma, estará imposibilitada de acceder al cargo en comento.

*Defendemos al Pueblo*

Es así que la generalidad de la norma puede contemplar supuestos no justificados de exclusión, siendo que ahí radica el problema de *sobreinclusividad* que presenta la fracción, lo cual no resulta admisible en términos del parámetro de regularidad constitucional, aunado a que las personas que han sido sancionadas con esta medida pero que ya han cumplido la misma, deben quedar en posibilidad de ejercer un cargo público en igualdad de circunstancias que el resto de las y los postulantes.

Además, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima oportuno remarcar que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes<sup>21</sup>, ha señalado que el requisito de no haber sido inhabilitado para acceder a un cargo público es inconstitucional al ser *sobreinclusivo*; por lo tanto, bajo esos criterios jurisprudenciales, es evidente que el precepto impugnado es contrario al parámetro de regularidad constitucional vigente.

En suma, la exigencia prevista en la disposición normativa impugnada es inválida, toda vez que obstaculiza el acceso a la titularidad de la Dirección General de archivos local en condiciones de igualdad de aquellas personas que se encuentran en ese supuesto, respecto de quienes no han sido inhabilitadas para desempeñarse en un cargo público.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes, también ha hecho patente que el estudio para determinar la constitucionalidad del requisito que establece distinciones entre personas con inhabilitación y aquellas que no se encuentran en esa hipótesis 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 quienes se colocan en el correspondiente supuesto y quienes no.

En ese sentido, toda vez que en el presente caso el Congreso local realizó una distinción injustificada en perjuicio de las personas que fueron inhabilitadas para acceder a un empleo público, en desigualdad de circunstancias que aquellas que no se encuentran en tal situación, este Organismo Autónomo procederá a analizar la constitucionalidad de la norma a través de un *test* de escrutinio ordinario.

#### **Test ordinario de proporcionalidad.**

Conviene reiterar que el requisito de que la persona aspirante a ocupar la titularidad de la Dirección General del Archivo local no haya sido inhabilitada para desempeñarse en el servicio público tiene el efecto de excluir, injustificadamente, a quienes se encuentren en tal circunstancia.

---

<sup>21</sup> Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 106/2019, 111/2019, 203/2020, 56/2021, 89/2021, 114/2021, 138/2021, 139/2021, 145/2021, 167/2021, 64/2022, 74/2022 y 35/2023, entre otras.

Por ende, para esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dicho requisito transgrede el derecho de igualdad de las personas que se encuentren en esa situación, en virtud de que no existe una relación lógica y evidente entre la exigencia impuesta y las funciones a desempeñar en el mencionado cargo público.

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

En cuanto al primero, se considera que la disposición impugnada establece distinciones entre las personas que fueron inhabilitadas para desempeñar un cargo en el servicio público, frente quienes no se ubican en ese supuesto. Con ello, el precepto controvertido excluye injustificadamente a las primeras del ejercicio del empleo mencionado, 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 la norma reclamada, de conformidad con lo determinado por ese Alto Tribunal en diversos precedentes cuando ha estudiado ese requisito 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.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> 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".

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

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

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

Explicado el escrutinio de proporcionalidad, esta Comisión Nacional procede aplicarlo en el caso concreto para determinar si la norma supera el referido examen.

En la especie, se advierte que el requisito impugnado podría cumplir con la primera grada del *test*, en virtud de que busca generar las condiciones propicias para quienes accedan al cargo público mencionado tenga el perfil necesario, es decir, que sea recto, probo, honorable, entre otras cualidades que el Congreso pudo estimar que no los reúnen las personas que se encuentran dentro del supuesto de la norma controvertida.

En cuanto a la segunda etapa del escrutinio, se considera que la medida legislativa reclamada **no tiene relación directa, clara e indefectible**, para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de contar con personas servidoras públicas adecuadas y eficientes.

Lo anterior, en primer término, porque no existe base objetiva para determinar que una persona que no ha sido sancionada con inhabilitación ejercerá las funciones correspondientes al citado cargo público con rectitud, probidad y honorabilidad o que quienes 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, rectitud o conocimiento.

En consecuencia, no se advierte que el precepto normativo controvertido tenga una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que persiguió el Congreso local, por lo que es claro que se traduce en una medida que atenta contra el derecho de igualdad. En ese orden de ideas, resulta innecesario verificar que se cumpla con el resto del escrutinio, pues es inconcuso que la norma impugnada contradice el parámetro de regularidad constitucional.

En suma, atendiendo a los elementos descritos, el requisito impugnado no aprueba un escrutinio ordinario de razonabilidad, por lo que resulta transgresor de derechos humanos, ya que dicha exigencia no guarda relación directa, clara e indefectible para el cumplimiento del fin constitucionalmente válido, que pudiera ser el ejercicio idóneo de las funciones que corresponden al citado cargo público.

Atento a lo anterior, se afirma que la legislatura local instauró una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar, sino en cierta forma, con su honor y reputación, a partir de no haber incurrido, nunca, en su pasado, en una conducta que el sistema de justicia penal, político o administrativo le haya reprochado a partir de una sanción determinada, por lo que resulta *sobreinclusiva*<sup>23</sup>.

En ese sentido, se coloca a las personas que fueron sancionadas con inhabilitación en una condición social determinada e inferior con respecto a otros integrantes de la sociedad, excluyéndolos por tal razón, indefinidamente y de por vida, de la posibilidad de acceder a dicho empleo público en igualdad de circunstancias.

Por ende, el requisito en combate provoca un efecto inusitado y trascendente a cualquier inhabilitación impuesta en el pasado de una persona, comprometiendo de forma indirecta la prohibición establecida en el artículo 22 de la Norma Fundamental, en tanto que sanciones impuestas por determinado tiempo, adquieren un efecto de carácter permanente durante toda la vida de una persona<sup>24</sup>; por lo tanto,

---

<sup>23</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 203/2020, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 13 de febrero de 2023, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, párr. 79.

<sup>24</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 203/2020, *op. cit.*, párr. 81.

el precepto controvertido genera una exclusión cuyo efecto es discriminatorio, que carece de justificación, por lo que resulta inconstitucional.

En conclusión, el precepto controvertido se entiende como una exigencia discriminatoria que genera una diferencia injustificada, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar el cargo público multirreferido, la cual tiene como efecto obstaculizar el ejercicio del derecho a acceder a un cargo público de aquellas personas que han sido inhabilitadas, por lo que debe declararse su invalidez y ser expulsada del orden jurídico duranguense.

**SEGUNDO. Los artículos 117, 118 y 119 de la Ley de Archivos del Estado de Durango son contrarios al mandato constitucional de homologación en la materia, puesto que se alejan del régimen de sanciones administrativas establecido en la Ley General de Archivos, por lo que vulneran el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.**

En el presente concepto de invalidez, se argumenta que las disposiciones impugnadas transgreden el derecho humano de seguridad jurídica, así como el principio de legalidad, pues rompen con el mandato de homogeneidad normativa en materia de archivos que establece la Norma Fundamental.

Para llegar a tales conclusiones, en primer lugar, se abordarán los alcances del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, a la luz de los estándares nacionales e internacionales. Posteriormente, se desarrollará el marco constitucional en materia de archivos y a continuación, se analizará la constitucionalidad de las normas reclamadas.

#### **A. Derecho de seguridad jurídica y legalidad**

Nuestra Constitución Federal reconoce en sus artículos 14 y 16 el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, los cuales constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Es decir, con base en el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, una autoridad sólo puede afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a las funciones constitucionales y legales que les están expresamente concedidas.



Actuar fuera del marco que regula su actuación redundaría en hacer nugatorio el Estado Constitucional Democrático de Derecho.

En ese sentido, no es permisible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades que no cuenten con un marco normativo que los habilite para realizarlos, ya que es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza; por tanto, la actuación de las autoridades deben estar consignadas en el texto de la norma puesto que, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Ahora bien, el espectro de protección de los principios de legalidad y seguridad jurídica, al constituir un límite para el actuar de todo el Estado mexicano, no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo. En efecto, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, 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 de a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

Es así como la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías encaminadas a asegurar que no se vulneren los derechos fundamentales de la persona. Una forma de garantizar esta protección es que el actuar de la autoridad se acote en una ley, de acuerdo con lo establecido por la Constitución.

De forma esquemática, esta perspectiva del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad, se puede plantear la manera en cómo se verán transgredidos en los siguientes supuestos:

- a) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.
- b) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.

- c) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

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 substituido por la arbitrariedad.

Es así como el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad **constituyen un límite al actuar de todas las autoridades del 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.

Por tanto, 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 preceptos claros y precisos que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Norma Fundante.

## **B. Marco constitucional en materia de archivos**

Ese Alto Tribunal ya ha definido el parámetro de regularidad en materia de archivos. Sobre este tema, destacó que para su estudio debemos partir de la reforma sobre transparencia y acceso a la información pública del 07 de febrero de 2014, cuyo objetivo fue unificar o armonizar la materia de archivos a nivel nacional, razón por la que se facultó al Congreso de la Unión para expedir una ley general que estandarizara las formas de administración, asegurara procedimientos para la adecuada atención y protección de los archivos, y creara el Sistema Nacional a través de un esquema de colaboración y coordinación<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 122/2021 y su acumulada 125/2021, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 02 de mayo de 2023, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, párr. 51.

Sobre esa base, se adicionó a la Constitución, en su artículo 73, la fracción XXIX-T cuyo texto actual es el siguiente:

*“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:*

*(...)*

*XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.*

*(...)”*

En cumplimiento a dicho mandato se expidió la Ley General de Archivos, que entró en vigor el 15 de junio de 2019, fecha en que empezó a correr el plazo de un año para que las entidades federativas armonizaran sus ordenamientos con lo dispuesto en dicha ley.

Del citado precepto constitucional, el Máximo Tribunal del país ha interpretado que la encomienda al Congreso de la Unión de expedir una ley general sobre archivos **no tuvo el efecto de federalizar** la indicada materia, sino únicamente de emitir el ordenamiento que debía normar la organización y administración homogénea de los archivos en el ámbito federal, local y municipal.

Incluso, en la iniciativa de la Ley General de Archivos, el Legislador federal expuso que no se buscaba la asimetría legislativa para no menoscabar el ejercicio de derechos por cuestiones territoriales, pero sí normar las bases, principios, características y condiciones mínimas que tenían que ser previstas y respetadas a nivel local; sin que ello significara que no se reconociera que las entidades federativas tenían un margen de regulación en la materia para poder perfeccionar, ampliar o complementar su contenido<sup>26</sup>.

Es así que la materia de archivos es **concurrente**, lo que significa que las entidades federativas mantendrían libertad de configuración para regular, dentro del ámbito de su competencia, la materia de archivos, **siempre que en ese ejercicio observen lo dispuesto por el legislador federal.**

---

<sup>26</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 101/2019, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 3 de mayo de 2021, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, párr. 56.

Es importante resaltar que ese tipo de *leyes marco* pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales del Estado Mexicano, al ser respecto de las cuales el Constituyente renunció expresamente a su potestad distribuidora entre los distintos órdenes de gobierno. Por ello, **la inconstitucionalidad de una ley puede depender no sólo de la contravención a lo dispuesto en la Constitución Federal, sino también de leyes que, si bien tienen un rango inferior a ella, por disposición constitucional deben ser utilizadas como parámetro de validez respecto de leyes de la misma jerarquía**, cuya contravención provoca la inconstitucionalidad de éstas<sup>27</sup>.

Lo anterior significa que es posible que las normas de las distintas leyes de archivos de las entidades federativas **sean contrastadas con lo dispuesto en la Ley General de Archivos para determinar su regularidad constitucional, al ser ésta, junto con la Constitución Federal, el parámetro de validez en materia de archivos**<sup>28</sup>.

A la luz de lo anterior, el artículo 1 de la Ley General de Archivos establece los principios y bases generales para la organización, conservación, administración y preservación homogénea de los archivos que se encuentren en posesión de las autoridades y sujetos que señala ese cuerpo legal, por lo que puede emplearse como **norma de contraste** para determinar la regularidad constitucional de una norma que regula un aspecto previsto por aquélla.

Específicamente, el artículo 71 de la Ley prevé los lineamientos relativos sobre la regulación de los sistemas locales de archivos. Por su importancia, se transcribe el precepto:

*“Artículo 71. Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.*

*Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.*

*En los Consejos Locales participarán los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.*

---

<sup>27</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 122/2021 y su acumulada 125/2021, *op. cit.* párr. 58.

<sup>28</sup> *Ibidem*, párr. 60.

*El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.*

*Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional.*

Como se puede desprender, en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, las entidades federativas deben cumplir lo dispuesto en el artículo 71 transcrito y, particularmente, que la integración, la atribución y el funcionamiento de sus Sistemas Locales de Archivos deben ser equivalentes a las que la Ley General de Archivos establece para el Sistema Nacional<sup>29</sup>.

De acuerdo con ese Alto Tribunal, lo antedicho significa que el diseño a nivel local es equivalente al federal siempre que las diferencias del primero no sean tales que entorpezcan, dificulten o imposibiliten el funcionamiento del Sistema Nacional, ni su debida coordinación con los sistemas locales, a fin de lograr una administración homogénea de los archivos en los distintos órdenes de gobierno<sup>30</sup>.

En ese orden de ideas, los congresos locales tienen competencia para expedir sus ordenamientos en materia de archivos, pero con la condición de observar como mínimo las bases de organización, funcionamiento y administración previstas en la Ley General de Archivos, ya que el legislador ordinario mantuvo aquellas facultades que el legislador federal les otorgó conforme al régimen de concurrencia y coordinación, sin que ello se entienda como una obligación para legislar, en términos idénticos o como una réplica del Sistema Nacional, sino sólo que, respecto de su integración, atribuciones y funcionamiento, se regulara de forma equivalente, de forma que facilite la **funcionalidad del sistema**.

### C. Inconstitucionalidad de los preceptos controvertidos

Una vez acotado el alcance del derecho de seguridad jurídica y del principio, legalidad, así como el marco constitucional en materia de archivos, ahora corresponde analizar la regularidad de los artículos 117, 118 y 119 de la Ley de Archivos del Estado de Durango, pues se estima que transgreden el derecho de

---

<sup>29</sup> Ibidem, párr. 63.

<sup>30</sup> Ibidem, párr. 64.

seguridad jurídica y el principio de legalidad al no cumplir con el mandato de homologación previamente explicado.

Para iniciar con la exposición de los planteamientos de invalidez de esta Comisión Nacional, se estima oportuno transcribir su contenido y el de la Ley General de Archivos, a fin de hacer evidente los vicios que se expondrán:

Ley General de Archivos	Ley de Archivos del Estado de Durango
<p>Artículo 116. Se consideran infracciones a la presente Ley, las siguientes:</p> <p>I. Transferir a título oneroso o gratuito la propiedad o posesión de archivos o documentos de los sujetos obligados, salvo aquellas transferencias que estén previstas o autorizadas en las disposiciones aplicables;</p> <p>II. Impedir u obstaculizar la consulta de documentos de los archivos sin causa justificada;</p> <p>III. <b>Actuar con dolo o negligencia en la ejecución de medidas de índole técnica, administrativa, ambiental o tecnológica, para la conservación de los archivos;</b></p> <p>IV. Usar, sustraer, divulgar, ocultar, alterar, mutilar, destruir o inutilizar, total o parcialmente, sin causa legítima conforme a las facultades correspondientes, y de manera indebida, documentos de archivo de los sujetos obligados;</p> <p>V. Omitir la entrega de algún documento de archivo bajo la custodia de una persona al separarse de un empleo, cargo o comisión;</p> <p>VI. No publicar el catálogo de disposición documental, el dictamen y el acta de baja documental autorizados por el Archivo General o, en su caso, las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, así como el acta que se levante en caso</p>	<p>Artículo 117. Son infracciones a la presente Ley, las siguientes:</p> <p>I. Transferir a título oneroso o gratuito la propiedad o posesión de archivos o documentos de los sujetos obligados, salvo aquellas transferencias que estén previstas o autorizadas en las disposiciones aplicables;</p> <p>II. Impedir u obstaculizar la consulta de documentos de los archivos sin causa justificada;</p> <p><b><u>III. Actuar con negligencia en la ejecución de medidas de índole técnica, administrativa, ambiental o tecnológica, para la conservación de los archivos;</u></b></p> <p>IV. Actuar con dolo en la ejecución de medidas de índole técnica, administrativa, ambiental o tecnológica, para la conservación de los archivos;</p> <p>V. Usar, sustraer, divulgar, ocultar, alterar, mutilar, destruir o inutilizar, total o parcialmente, sin causa legítima conforme a las facultades correspondientes, y de manera indebida, documentos de archivo de los sujetos obligados;</p> <p>VI. Omitir la entrega de algún documento de archivo bajo la custodia de una persona al separarse de un empleo, cargo o comisión;</p> <p>VII. No publicar el catálogo de disposición documental, el dictamen y el acta de baja documental autorizados por el Archivo General del Estado, así como el acta que se levante en caso</p>

<p>de documentación siniestrada en los portales electrónicos, y</p> <p>VII. Cualquier otra acción u omisión que contravenga lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones aplicables que de ellos deriven.</p> <p><b>Artículo 118.</b> Las infracciones administrativas cometidas por personas que no revistan la calidad de servidores públicos serán sancionadas por las autoridades que resulten competentes de conformidad con las normas aplicables.</p> <p>(...)</p> <p>Se considera grave el incumplimiento a las fracciones I, II, <b>III</b>, IV y V del artículo 116 de la Ley; asimismo las infracciones serán graves si son cometidas en contra de documentos que contengan información relacionada con graves violaciones a derechos humanos.</p>	<p>de documentación siniestrada en los portales electrónicos, y</p> <p>VIII. Cualquier otra acción u omisión que contravenga lo dispuesto en la Ley General, esta Ley y demás disposiciones aplicables que de ello deriven.</p> <p>Se considera grave el incumplimiento a las fracciones I, II, IV, V y VI del presente artículo, así mismo las infracciones serán graves si son cometidas en contra de documentos que contengan información relacionada con violaciones graves a derechos humanos.</p>
<p><i>Sin correlativo</i></p>	<p><b><u>Artículo 118. A los servidores públicos que incurran en las infracciones a que se refiere el artículo anterior, se les impondrán las siguientes sanciones:</u></b></p> <p><b><u>I. Amonestación, para el caso de la fracción III;</u></b></p> <p><b><u>II. Multa para los casos de las fracciones II, VII;</u></b></p> <p><b><u>III. Destitución para los casos de las fracciones I, IV y V; y</u></b></p> <p><b><u>IV. Inhabilitación para el caso de la fracción VI.</u></b></p>
<p>Artículo 117. Las infracciones administrativas a que se refiere este título o cualquier otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente Ley, cometidas por servidores públicos, serán sancionadas ante la autoridad competente en términos de la <b>ley aplicable en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos</b>, según corresponda.</p>	<p>Artículo 119. Las sanciones previstas en el artículo anterior se aplicarán con base a lo establecido en las <b><u>leyes en materia de procedimiento administrativo del Estado aplicables</u></b>, sin perjuicio de la responsabilidad penal o civil en que pudieran incurrir.</p>

De la comparación presentada se desprende que el legislador local no homologó algunas cuestiones que ya estaban reguladas en la Ley General de Archivos, como se explicará enseguida.

Es importante reiterar que como se apuntó en un apartado previo, el Congreso de Durango al expedir la ley combatida, está obligado a atender el mandato de equivalencia u homologación en materia de archivos, a fin de hacer funcional u operativo el sistema.

Por lo anterior, **esta Comisión afirma que el mandato de homogeneidad permea incluso en la obligación de establecer un régimen de responsabilidades en materia de archivos**, tal como se sustentó en las acciones de inconstitucionalidad 101/2019 y 122/2020 resueltas por ese Alto Tribunal.

### **1. Falta de armonización de la gravedad de una falta administrativa respecto de la Ley marco**

Esta Comisión Nacional cuestiona la validez de la clasificación que otorgó el legislador local a la infracción descrita en la fracción III del artículo 117 de la Ley de Archivos del Estado de Durango. Para una pronta referencia, se transcribe la disposición en sus términos:

*“**Artículo 117.** Son infracciones a la presente Ley, las siguientes:*

*I. Transferir a título oneroso o gratuito la propiedad o posesión de archivos o documentos de los sujetos obligados, salvo aquellas transferencias que estén previstas o autorizadas en las disposiciones aplicables;*

*II. Impedir u obstaculizar la consulta de documentos de los archivos sin causa justificada;*

*III. Actuar con negligencia en la ejecución de medidas de índole técnica, administrativa, ambiental o tecnológica, para la conservación de los archivos;*

*IV. Actuar con dolo en la ejecución de medidas de índole técnica, administrativa, ambiental o tecnológica, para la conservación de los archivos.*

*V. Usar, sustraer, divulgar, ocultar, alterar, mutilar, destruir o inutilizar, total o parcialmente, sin causa legítima conforme a las facultades correspondientes, y de manera indebida, documentos de archivo de los sujetos obligados;*

*VI. Omitir la entrega de algún documento de archivo bajo la custodia de una persona al separarse de un empleo, cargo o comisión;*

*VII. No publicar el catálogo de disposición documental, el dictamen y el acta de baja documental autorizados por el Archivo General del Estado, así como el acta que se levante en caso de documentación siniestrada en los portales electrónicos, y*

*VIII. Cualquier otra acción u omisión que contravenga lo dispuesto en la Ley General, esta Ley y demás disposiciones aplicables que de ello deriven.*



*Se considera grave el incumplimiento a las fracciones I, II, IV, V y VI del presente artículo, así mismo las infracciones serán graves si son cometidas en contra de documentos que contengan información relacionada con violaciones graves a derechos humanos.”*

Como se observa, la fracción III –en términos del último párrafo del mismo precepto– clasifica a esa infracción como una falta no grave, ya que no está expresamente considerada como grave.

No obstante, **la misma conducta descrita en la norma local se encuentra clasificada como grave en la Ley General de Archivos**, como se advierte a continuación:

“Artículo 116.- (...)”

**III. Actuar con dolo o negligencia en la ejecución de medidas de índole técnica, administrativa, ambiental o tecnológica, para la conservación de los archivos;**

(...)”

“Artículo 118. (...)”

(...)

*Se considera grave el incumplimiento a las fracciones I, II, III, IV y V del artículo 116 de la Ley; asimismo las infracciones serán graves si son cometidas en contra de documentos que contengan información relacionada con graves violaciones a derechos humanos.”*

Es evidente que la clasificación de la conducta consiste en actuar con negligencia en la ejecución de medidas de índole técnica, administrativa, ambiental o tecnológica, para la conservación de los archivos prevista en ambas leyes de archivos –estatal y General– no se encuentra homologada respecto de la categorización de la gravedad de la falta, pues en la disposición impugnada se dispone que no es grave, mientras que la norma marco se establece, en términos expresos, que esa conducta es considerada grave.

La mencionada falta de homologación tiene como consecuencia un cambio significativo en cuestiones procedimentales, como es la autoridad competente para investigar, sustanciar y resolver el procedimiento de responsabilidades administrativas, así como las sanciones a imponer.

Así, la modificación de la clasificación de la conducta rompe con el mandato de armonización al generar un contenido contrario al ya dispuesto en la Ley General.

En suma, **el Congreso duranguense generó una distorsión en la calificación de las infracciones ya previstas en la Ley General**, lo que contraviene el mandato constitucional de homologación que rige en la materia.

## **2. Inconstitucionalidad del artículo 119 de la Ley de Archivos local**

Se estima que el contenido del artículo 119 de la Ley de Archivos del Estado de Durango es contrario a mandato de homologación que existe en materia de archivos, derivado de que el Congreso local remitió, para efectos de la aplicación de sanciones administrativas cometidas por servidores públicos, a los *ordenamientos de procedimiento administrativos aplicables*:

*“Artículo 119. Las sanciones previstas en el artículo anterior se aplicarán con base a lo establecido en las **leyes en materia de procedimiento administrativo del Estado aplicables**, sin perjuicio de la responsabilidad penal o civil en que pudieran incurrir.”*

En tanto, la Ley General de Archivos prevé que, para la determinación de sanciones **se estará a lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas**:

*“Artículo 117. Las infracciones administrativas a que se refiere este título o cualquier otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente Ley, cometidas por servidores públicos, **serán sancionadas ante la autoridad competente en términos de la ley aplicable en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos**, según corresponda.”*

De lo anterior, se desprende claramente que la Ley General de Archivos, para efectos de la imposición de las sanciones, **remite expresamente a la Ley General en materia de responsabilidades administrativas**.

En otras palabras, la **Ley General en materia de archivos hace una remisión explícita a la Ley General de Responsabilidades Administrativas** para la sustanciación de los procedimientos que se generen por infracciones administrativas cometidas por servidores públicos.

En consecuencia, esta Comisión Nacional considera que la disposición es inconstitucional al establecer la aplicación de otros ordenamientos para la sanción de las infracciones previstas en materia de archivos, lo cual se aleja de lo determinado por la Ley General, en la inteligencia de que esta última es la legislación marco a la que debe estar homologada la norma local.

En suma, si la Ley General en materia de archivos ya definió que la Ley General de Responsabilidades Administrativas es el ordenamiento que regirá en todo lo concerniente al procedimiento, substanciación y sanciones por la comisión de infracciones administrativas, es claro que el legislador local no puede variar esa regla en la ley local, pues ello genera una contradicción y falta de homologación en el sistema que se constituye como un obstáculo en su operatividad, por lo que debe declararse la invalidez del precepto controvertido.

### 3. Inconstitucionalidad del artículo 118 de la Ley de Archivos del Estado de Durango

También se considera que el artículo 118 es inconstitucional, porque al establecer de manera específica qué sanciones se aplicarán para cada una de las infracciones descritas en el artículo 117, ambos de la Ley local, implica un desajuste en el catálogo de sanciones ya establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, además de que la configuración del precepto impugnado desatiende los criterios para su imposición que ese ordenamiento regula.

Para mejor apreciación de lo señalado previamente, se transcribe el contenido de la norma impugnada:

*“Artículo 118. A los servidores públicos que incurran en las infracciones a que se refiere el artículo anterior, se les impondrán las siguientes sanciones:*

*I. Amonestación, para el caso de la fracción III;*

*II. Multa para los casos de las fracciones II, VII;*

*III. Destitución para los casos de las fracciones I, IV y V; y*

*IV. Inhabilitación para el caso de la fracción VI.”*

*Defendemos al Pueblo*

Reiterando lo ya señalado en el apartado inmediato anterior, donde se precisó que es la Ley General de Responsabilidades Administrativas el ordenamiento a observar en todo lo concerniente a la substanciación del procedimiento, las sanciones y otras cuestiones inherentes a las infracciones en materia de archivos, porque así lo dispone expresamente la Ley General de Archivos, se estima que la variación del régimen sancionatorio en la ley local contraviene frontalmente el mandato de homologación constitucional en materia de archivos y, en consecuencia, distorsiona el régimen

establecido, el cual, por disposición del Poder Reformador de la constitución, debe estar homologado.

Lo anterior, se sostiene porque la Ley General en materia de responsabilidades administrativas, regula el procedimiento, sanciones, así como de autoridades que conocerán de las faltas, dependiendo de si se tratan de graves o no graves.

En efecto, por la comisión de faltas no graves, de acuerdo con el artículo 75 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se impondrán las siguientes sanciones:

- Amonestación pública o privada;
- Suspensión del empleo, cargo o comisión;
- 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

Mientras que, por faltas graves, de conformidad con el artículo 78 de ese ordenamiento de observancia general, la persona infractora se puede hacer acreedora a las siguientes sanciones:

- Suspensión del empleo, cargo o comisión;
- Destitución del empleo, cargo o comisión;
- Sanción económica, y
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

De un ejercicio de contraste entre estas sanciones estatuidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas con la que se establecieron en el artículo 118 de la Ley de Archivos del Estado de Durango, es inobjetable que no guardan homogeneidad entre sí.

Esto se debe a que la Ley General de Responsabilidades Administrativas señala un catálogo de sanciones que podrán imponerse por las faltas graves o no graves, según corresponda, y que quedan, para su individualización, al criterio de la autoridad competente.

Por su parte, la Ley local en materia de archivos impone para una conducta prohibida una sola sanción invariable. Por ejemplo, por actuar con negligencia en la ejecución de medidas de índole técnica, administrativa, ambiental o tecnológica, para la conservación de archivos, la autoridad concedora solamente podrá amonestar a la persona infractora, con fundamento en la fracción I del artículo 118 del ordenamiento duranguense tildado de inconstitucional.

Esta configuración normativa impide la aplicación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Se recuerda que ésta última establece las sanciones a imponerse en función de la gravedad de la infracción, además de que de ello también dependerá la competencia de la autoridad resolutora.

Se insiste en que esa falta de armonización impide la aplicación en Durango de la Ley General de Responsabilidades Administrativas que mandata la propia Ley de General de Archivos, porque tampoco permite que se observen las reglas para la individualización de las sanciones que el primer ordenamiento mencionado regula.

Ello, porque de conformidad con el párrafo segundo de los artículos 75 y 78, respectivamente, de ese ordenamiento de observancia general en materia de responsabilidades administrativas, **las secretarías, los órganos internos de control o el tribunal competentes, según corresponda, podrán imponer una o más sanciones administrativas de las previstas**, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo con la trascendencia o gravedad de la conducta.

En faltas no graves, el artículo 77 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas prevé que **las secretarías o los órganos internos de control pueden abstenerse de imponer sanción alguna** siempre que se el servidor cumpla con lo siguiente:

- no haya sido sancionado previamente con la misma falta administrativa no grave, y
- no haya actuado de forma dolosa

En otro orden, y específicamente tratándose de faltas graves, la Ley General de Responsabilidades Administrativas también indica que en caso de que la conducta cometida genere beneficios económicos para sí o a los sujetos que refiere la norma, **la sanción que se le impondrá será de índole económica** de hasta dos tantos de lo

adquirido y nunca podrá ser menor o igual a lo obtenido, ello sin perjuicio de otras penas que se le puedan imponer, conforme a lo regulado en su artículo 79.

Además de lo anterior, los artículos 76 y 80 de la ley general de responsabilidades señalan que la autoridad competente, al momento de imponer las sanciones, deberá considerar los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, así como los siguientes:

Faltas no graves	Faltas graves
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos, la antigüedad en el servicio;</li> <li>✓ Las condiciones exteriores y los medios de ejecución, y</li> <li>✓ La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones;</li> <li>✓ El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;</li> <li>✓ Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;</li> <li>✓ Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;</li> <li>✓ La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y</li> <li>✓ El monto del beneficio derivado de la infracción que haya obtenido el responsable.</li> </ul>

Como se observa, las autoridades competentes determinarán la o las sanciones que consideren aplicables, tomando en cuenta diversos aspectos del servidor público que realizó la conducta reclamada, según se trate de faltas graves o no graves.

En cambio, la Ley duranguense cuestionada ya determina qué sanción corresponde a cada falta administrativa, siendo esta invariable y aplicable en todos los casos en los que la conducta ilícita se cometa, además de que no queda claro quién será la autoridad competente, ya que solo se refiere de forma genérica a las *leyes en materia de procedimiento administrativo del Estado aplicables*, vicio ya explicado en otra sección.

Dado que el legislador local modificó el régimen de sanciones por faltas administrativas en materia de archivos al grado de que no es posible que coexistan junto con las reglas ya contenidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, es claro que se rompe con el mandato de homologación que exige la Ley General de Archivos, al establecer la aplicabilidad de la primera ley general mencionada sobre esas temáticas.

En otras palabras, ya que el régimen sancionatorio establecido en la Ley de Archivos del Estado de Durango no es compatible con la Ley General de Responsabilidades Administrativas –ordenamiento aplicable por disposición de la Ley General de Archivos–, **el legislador genera una distorsión en el sistema normativo en materia archivística, rompiendo así con el mandato de equivalencia que debe imperar en nuestro orden normativo sobre ese rubro.**

En conclusión, los preceptos controvertidos generan una distorsión, falta de armonización y de homologación con las bases mínimas previstas por la Ley General de Archivos, por lo que debe declararse su invalidez y ser expulsadas del orden jurídico duranguense.

#### **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 los preceptos reclamados, 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.

*Defendemos al Pueblo*  
**ANEXOS**

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).
2. Copia simple del medio oficial en el que consta la publicación de las normas impugnadas. (Anexo dos).

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

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

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

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

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

**CUARTO.** Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

**QUINTO.** En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e 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**  
*Defendemos al Pueblo*

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

CVA