

**Ministras y Ministros que integran el Pleno de  
la Suprema Corte de Justicia de la Nación**  
Presentes.

**Maestra Sofía Velasco Becerra**, en mi carácter de Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León,<sup>1</sup> señalando como domicilio para oír y recibir notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco número 238, planta baja, en la Colonia Jardines en la Montaña, en la Alcaldía de Tlalpan, Ciudad de México, código postal 14210, ante Ustedes con el debido respeto comparezco y expongo lo siguiente:

Por medio del presente escrito y anexos que acompaño, ocurro, a través de la presente demanda, a ejercer **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD**, de conformidad con lo establecido en el inciso g), fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>2</sup> y demás relativos de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de dicho precepto,<sup>3</sup> por las razones y fundamentos que a continuación expongo.

La personalidad jurídica con la que comparezco la justifico con la copia certificada del Acuerdo número 151 emitido por la LXXIV Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial del Estado,<sup>4</sup> el 15 de abril de 2016 (Anexo 1).

En términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria, designo como delegados a los licenciados en derecho Luis González González, con cédula profesional 1061881; José Antonio Garza López, con cédula profesional 2478262; y José Guadalupe Garza Lozano, con cédula profesional 10026576.

De igual forma, conforme al tercer párrafo del artículo 4 de esa misma Ley, autorizo únicamente para oír y recibir notificaciones a las licenciadas en derecho: Bianca Berenice Trujillo Subias, Brenda Melisa Gómez García y Lidia Xóchitl Martínez Cedillo.

Ahora bien, con la finalidad de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley Reglamentaria manifiesto lo siguiente:

---

<sup>1</sup> En lo sucesivo Comisión.

<sup>2</sup> En lo sucesivo Constitución Federal.

<sup>3</sup> En lo sucesivo Ley Reglamentaria.

<sup>4</sup> En lo sucesivo POE.

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

Maestra Sofía Velasco Becerra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, firmando al calce del presente documento.

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

- **Órgano Legislativo:** Congreso del Estado de Nuevo León.<sup>5</sup>
- **Órgano Ejecutivo:** Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León.<sup>6</sup>

## **III. Porciones normativas cuya invalidez se reclama y medio oficial en que se publicó la ley que contiene los preceptos controvertidos.**

### **A. Relacionadas con las disposiciones que obligan a las personas particulares que sean contratadas por cualquier ente público a rendir sus declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales.**

Al respecto, se solicita la nulidad de las porciones normativas subrayadas del artículo 32 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León:<sup>7</sup>

**“Artículo 32. Todos los Servidores Públicos, persona física o moral comprendiendo a estas últimas a los socios, accionistas, propietarios y representantes legales de la misma, que sean contratados por cualquier ente público para dar algún servicio, sean concesionarios o permisionarios de un servicio público, estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad ante la Contraloría o respectivo Órgano interno de control, en los términos previstos en la presente Ley. Asimismo, deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia. Estarán exentos de presentar las declaraciones de situación patrimonial, de intereses y fiscal, los accionistas de una persona moral cuando los mismos sean tenedores de acciones públicas en caso de que la persona moral cotice en bolsa de valores, excepto cuando los mismos formen parte de un órgano de decisión o sea representante legal de la persona moral.”**<sup>8</sup>

(Énfasis añadido).

Es importante aclarar que no se controvierte todo el contenido del precepto mencionado, sino únicamente las porciones normativas subrayadas.

---

<sup>5</sup> En lo sucesivo Congreso.

<sup>6</sup> En lo sucesivo Gobernador.

<sup>7</sup> En lo sucesivo Ley de Responsabilidades.

<sup>8</sup> En lo sucesivo Norma Impugnada.

Vale la pena aclarar que dado que el contenido de la Norma Impugnada impacta a otras disposiciones de la Ley de Responsabilidades, también se solicita se declare la nulidad de las porciones normativas atinentes a los artículos 3, fracción IX; 27; 30; 32; 33, fracción III, párrafos tercero, noveno, décimo y décimo primero; 34; 37; 46; y 48, así como de cualquier otra disposición de ese mismo ordenamiento que no se haya mencionado, pero que por razón de la anulación de la norma controvertida, resulte afectada.

De igual forma, deberá invalidarse toda disposición, contenida en cualquier otro ordenamiento local, que haga referencia al contenido normativo controvertido.

## **B. Relacionadas con las disposiciones que prevén como sanción administrativa la inhabilitación definitiva.**

En tal sentido, se solicita la nulidad de las porciones normativas de los artículos 78, fracción V, y 81, fracciones I, inciso c), y II, inciso c), de la Ley de Responsabilidades:<sup>9</sup>

**“Artículo 78. Las sanciones administrativas que imponga el Tribunal a los Servidores Públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves o hechos de corrupción, consistirán en:**

...

**V. Inhabilitación definitiva para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.**

...”

**“Artículo 81. Las sanciones administrativas que deban imponerse por faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los Capítulos II, III y IV del Título Tercero de esta Ley, consistirán en:**

**I. Tratándose de personas físicas:**

...

**c) Inhabilitación definitiva para para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas o cualquier cargo como servidor público en el estado o municipios de Nuevo León;**

...

**II. Tratándose de personas morales:**

...

**c) Inhabilitación definitiva para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas o cualquier cargo como servidor público en el estado o municipios de Nuevo León;**

...

---

<sup>9</sup> En lo sucesivo Normas Impugnadas.

**Cuando se sancione una persona moral con la inhabilitación definitiva dicha sanción recaerá además en forma particular a toda persona que tenga el carácter de representante, accionista, socio, propietario y persona que ejerza el control sobre la misma. Exceptuando de lo anterior a los tenedores de acciones públicas en caso de que la persona moral cotice en bolsa de valores, salvo cuando los mismos formen parte de un órgano de decisión o sea representante legal de la persona moral.”**

(Énfasis añadido).

En virtud de que el contenido de las Normas Impugnadas impacta a otras disposiciones de la Ley de Responsabilidades, también se solicita se declare la nulidad de las porciones normativas atinentes a los artículos 33, 84, fracción II, y 89, así como de cualquier otra disposición de ese mismo ordenamiento que no se haya mencionado, pero que, por razón de la anulación de la norma controvertida, resulte afectada.

Asimismo, deberá invalidarse cualquier otra toda disposición, contenida en algún otro ordenamiento local, que haga referencia a los contenidos normativos controvertidos.

### **C. Relacionada con la disposición que facultad a la autoridad a dar vista al Ministerio Público en caso de que la denuncia resulte temeraria o notoriamente impropcedente.**

Sobre el particular, se solicita la anulación del segundo párrafo del artículo 93 de la Ley de Responsabilidades<sup>10</sup> que establece lo siguiente:

**“Artículo 93. La denuncia deberá contener los datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad administrativa por la comisión de faltas administrativas, o hechos de corrupción, y podrán ser presentadas de manera electrónica a través de los mecanismos que para el caso establezcan las Autoridades investigadoras. Lo anterior, sin menoscabo de lo que determine para tal efecto la plataforma digital del Sistema Nacional Anticorrupción y/o del Sistema Estatal Anticorrupción.**

**En caso de que la denuncia resulte una narrativa temeraria y notoriamente impropcedente, se podrá dar vista al Ministerio Público.”**

(Énfasis añadido).

De igual forma, deberá invalidarse cualquier otra toda disposición, contenida en la Ley de Responsabilidades o en algún otro ordenamiento local, que haga referencia al contenido normativo controvertido.

---

<sup>10</sup> En lo sucesivo Norma Impugnada.

**D. Relacionadas con las disposiciones que ordenan la suspensión y disolución de las sociedades sancionadas que tengan un vínculo económico con el Estado.**

Las porciones normativas cuya invalidez se solicita se encuentran contenidas y subrayadas en los artículos que a continuación se transcriben:

**“Artículo 81. (...).**

**I. (...).**

**II. (...).**

**a) (...).**

**b) (...).**

**c) (...).**

**d) La suspensión de actividades, por un periodo que no será menor de un año ni mayor de cinco años, la cual consistirá en detener, diferir o privar temporalmente a los particulares de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios por estar vinculados a faltas administrativas graves o hechos de corrupción previstos en esta Ley;**

**e) Disolución de la sociedad respectiva, la cual consistirá en la pérdida de la capacidad legal de una persona moral, para el cumplimiento del fin por el que fue creada por orden jurisdiccional y como consecuencia de la comisión, vinculación, participación y relación con una falta administrativa grave o hecho de corrupción previsto en esta Ley;**

**f) (...).**

**g) (...).**

**(...).**

**Las sanciones previstas en los incisos d) y e) de esta fracción, sólo serán procedentes cuando la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves o hechos de corrupción.**

**(...).**

**(...).**

**(...).**

**Cuando se sancione una persona moral con la inhabilitación definitiva dicha sanción recaerá además en forma particular a toda persona que tenga el carácter de representante, accionista, socio, propietario y persona que ejerza el control sobre la misma. Exceptuando de lo anterior a los tenedores de acciones públicas en caso de que la persona moral cotice en bolsa de valores, salvo cuando los mismos formen parte de un órgano de decisión o sea representante legal de la persona moral.**

**Artículo 227. Cuando el particular tenga carácter de persona moral, sin perjuicio de lo establecido en el artículo que antecede, el Tribunal girará oficio por el que comunicará la sentencia respectiva así como los puntos resolutivos de ésta para su cumplimiento, de conformidad con las siguientes reglas:**

I. Cuando se decrete la suspensión de actividades de la sociedad respectiva, se dará vista a la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado; se inscribirá en el Registro Público de Comercio y se hará publicar un extracto de la sentencia que decrete esta medida, en el Periódico Oficial del Estado y en uno de los diarios de mayor circulación en la localidad donde tenga su domicilio fiscal el particular; y

II. Cuando se decrete la disolución de la sociedad respectiva, los responsables procederán de conformidad con la Ley General de Sociedades Mercantiles en materia de disolución y liquidación de las sociedades, o en su caso, conforme a las disposiciones legales aplicables.

En caso de que las autoridades encargadas de realizar las inscripciones de sociedades, reciban una solicitud de una nueva sociedad cuyo objeto y características sean similares a la sociedad que se haya suspendido o disuelto y que uno o varios de sus socios sean quienes integraban alguna de las sociedades señaladas en las fracciones I y II de este artículo, deberán notificarlo de inmediato al Tribunal, a fin de que éste autorice o rechace la inscripción de la sociedad de que se trate.”

#### **E. Medio oficial en que se publicaron las porciones normativas de los preceptos controvertidos.**

Las porciones normativas cuya invalidez se solicita se encuentran contenidas en diversos preceptos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León,<sup>11</sup> misma que fue publicada en el POE número 70-III, mediante Decreto número 144, el pasado viernes 7 de junio de 2019.

#### **IV. Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados.**

- Artículos 1, 6, 14, 16, 22, 108, 133 de la Constitución Federal.
- Artículos 2 y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>12</sup>

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

- Principio de supremacía constitucional.
- Principio de federalismo.
- Principio de legalidad.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derechos de autonomía y de autodeterminación.
- Derecho a la privacidad.
- Derecho a la protección de datos personales.
- Principio de igualdad.

---

<sup>11</sup> En lo sucesivo Ley de Responsabilidades.

<sup>12</sup> En lo sucesivo Convención Americana.

- Obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

## **VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>13</sup> 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 Federal; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad del artículo 32 de la Ley de Responsabilidades, en la porción normativa que obliga a los particulares a presentar sus declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscal, a pesar de no tener la calidad de personas servidoras públicas.

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

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de 30 días naturales, a partir del siguiente al de la publicación de las normas impugnadas.

Las normas cuya declaración de invalidez se solicita, se encuentran contenidas en la Ley de Responsabilidades, misma que fue publicada en el POE, el 7 de junio de 2019, por lo que el plazo para presentar la acción transcurre del sábado 8 de junio al domingo 7 de julio, motivo por el cual, al presentarse el día de hoy, la acción es oportuna, por estar dentro del plazo señalado por la Ley Reglamentaria.

## **VIII. Legitimación activa de esta Comisión para promover la acción de inconstitucionalidad.**

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, dispone que esta Comisión tiene atribuciones para ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de normas generales que se consideren que vulneran los derechos humanos consagrados en la Carta Magna y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano es parte, respecto de las legislaciones de las entidades federativas, como se puede advertir de la siguiente transcripción:

**“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.**

---

<sup>13</sup> En lo sucesivo SCJN.

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

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

(Énfasis añadido).

De acuerdo con el precepto en cita, acudo a ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de la Comisión, en los términos señalados en el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59, del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades se encuentran previstas en el artículo 15, fracción I, de la Ley que crea la Comisión y en el diverso 14, fracción I, del Reglamento Interno de la Comisión, preceptos que por su relevancia se citan:

#### **Ley de la Comisión:**

“Artículo 15. El Presidente de la Comisión tendrá las siguientes facultades:

I. Representar legalmente a la Comisión; (...)”

#### **Reglamento Interno de la Comisión:**

“Artículo 14. Facultades. Quien sea titular de la Presidencia tendrá las facultades siguientes:

I. En su carácter de representante legal podrá otorgar y revocar los poderes necesarios para la representación de la Comisión Estatal. De forma enunciativa pero no limitativa: poderes para pleitos y cobranzas, cambiarios, de representación legal, actos de administración, laborales y de dominio;” (...)

#### **IX. Consideraciones preliminares.**

La Constitución Federal prevé como hipótesis normativa -inherente al proceso legislativo- la posibilidad de que esta Comisión pueda presentar demandas a través de las cuales ejerza acciones de inconstitucionalidad, cuando en la creación de un ordenamiento se considere que se han vulnerado derechos fundamentales.

Esto no significa, de manera alguna, confrontación o falta de respeto hacia el Congreso, pues tal actuar debe entenderse en su justa dimensión, es decir, como un mecanismo institucional relacionado con la conformación de un marco jurídico que debe aspirar, en todo momento, a perfeccionarse como una herramienta efectiva y

eficaz para el desarrollo y la transformación del Estado de Nuevo León.

Desde este punto de vista, la actuación de ésta Comisión debe visualizarse como parte de ese diálogo respetuoso, constructivo y de colaboración que debe existir y que, de hecho, existe entre el Congreso y éste organismo y, a la vez, debe concebirse como parte de un proceso de corresponsabilidad para la actualización del orden jurídico estatal, así como de respeto a las facultades constitucionales y legales que a cada una de esas instancias le han sido encomendadas.

Para ésta institución, es claro que el principio de división de poderes es un elemento esencial y característico del Estado Constitucional y Democrático de Derecho, que de ninguna manera puede considerarse socavado con el ejercicio de la presente acción, porque es una facultad que la Constitución Federal le concede expresamente a éste ente autónomo como parte del engranaje que tiene la finalidad última de respetar irrestrictamente las normas constitucionales y de carácter internacional en materia de derechos humanos.

En tal sentido, los conceptos de invalidez que se formulan tienen como objetivo, contribuir al fortalecimiento de las instituciones y el apego de las normas jurídicas estatales a la Constitución Federal y demás normas aplicables.

Una vez precisado lo anterior, es necesario hacer referencia a algunos antecedentes para contextualizar la actuación de ésta Comisión, a través de la presentación de ésta demanda:

- El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación,<sup>14</sup> la reforma constitucional que establece, a nivel federal, la creación de la fiscalía especializada en combate a la corrupción, prevista en el artículo 102, fracción VI, de la Constitución Federal.<sup>15</sup>
- El 27 de mayo de 2015 se publicó en el DOF, el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Federal, en materia de combate a la corrupción, entre las cuales se encuentra la creación del Sistema Nacional Anticorrupción.

En virtud lo anterior, en el artículo 73, fracción XXIX-V, se previó la facultad del Congreso de la Unión para expedir la Ley General que distribuyan competencias

---

<sup>14</sup> En lo sucesivo Diario Oficial de la Federación.

<sup>15</sup> Artículo 102.

A. El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios.

...

VI. ...

...

La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción...

entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas, sus obligaciones, las sanciones aplicables, por los actos y omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto se prevean, así como los procedimientos para su aplicación.<sup>16</sup>

Asimismo, las fracciones XXIV y XXIX-H del referido artículo, facultan al Congreso de la Unión para expedir la Ley General que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de la Constitución Federal, así como la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.<sup>17</sup>

Cabe señalar que en los artículos transitorios se estableció que las legislaturas de los Estados tenían 180 días para hacer las modificaciones y expedir las leyes para crear los sistemas estatales, contados a partir de que se aprueben las leyes secundarias en materia de anticorrupción.

- El 18 de julio de 2016 se publicaron en el DOF las siguientes leyes:
  - Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
  - Ley General de Responsabilidades Administrativas,<sup>18</sup> que en su artículo segundo transitorio estableció lo siguiente:

**“Segundo. Dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en el presente Decreto.”**

- El 14 de abril de 2017 se publicó en el POE, el decreto número 243, por el que se reformó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León,<sup>19</sup> para crear el Sistema Estatal Anticorrupción, que en su artículo segundo transitorio

---

<sup>16</sup> “Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

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

<sup>17</sup> Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...  
XXIV. Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución;  
...”

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

<sup>18</sup> En lo sucesivo Ley General.

<sup>19</sup> En sus artículos 63, fracción XIII Bis, y 109.

establece:

**“Segundo. Se establece un plazo de noventa días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, para que el Congreso del Estado apruebe la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, la Ley en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y las que corresponden a los particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción (...)”**

- El 6 de julio de 2017 se publicó en el POE la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción.<sup>20</sup>
- Finalmente, el pasado 7 de junio se publicó, en ese mismo medio de comunicación, la Ley de Responsabilidades (ordenamiento dentro del cual se encuentran las normas impugnadas).

Todo el andamiaje jurídico antes detallado es necesario para contar con mecanismos efectivos de coordinación, entre autoridades encargadas de prevenir, investigar y sancionar hechos de corrupción, pero también para generar políticas públicas en ésta materia.

Como se puede advertir, la finalidad de éstas reformas tiene como objetivo transitar hacia un Estado transparente, responsable y honesto, donde las personas servidoras públicas se conduzcan con integridad, conforme a los principios constitucionales que rigen su actuación, pues para nadie es un secreto que la corrupción es y ha sido uno de grandes flagelos que aquejan a nuestra sociedad, porque además del detrimento que se produce al erario público, socava la confianza de los gobernados en nuestras instituciones.

En esta sintonía, la Ley de Responsabilidades establece las responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas locales, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos y omisiones en que éstas incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas, así como los procedimientos para su aplicación.

Sin embargo, en su artículo 32, obliga, indebidamente, a las personas particulares a presentar la coloquialmente denominada declaración 3 de 3, que incluye las declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales, con lo cual se vulneran, entre otros derechos humanos, los de privacidad y de protección de datos personales.

Asimismo, los artículos 78, fracción V, y 81, fracciones I, inciso c), y II, inciso c), prevén como sanciones, tanto para las personas particulares como para las personas

---

<sup>20</sup> Decreto número 82.

servidoras públicas, la **inhabilitación definitiva**, misma que, en opinión de ésta Comisión resulta inconstitucional, porque contradice el artículo 22 de la Constitución Federal, al establecer sanciones desproporcionadas, excesivas e inusitadas.

Por otro lado, el segundo párrafo del artículo 93, al facultar a la autoridad a darle vista al Ministerio Público, en caso de que la denuncia resulte una narrativa temeraria y notoriamente improcedente, también resulta inconstitucional, porque vulnera el derecho a una **tutela judicial efectiva**, previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal.

Finalmente, los artículos 81, fracción II, incisos d) y e), y 227 de la Ley de Responsabilidades establecen sanciones que se consideran excesivas y desproporcionadas al establecer la suspensión o disolución de una sociedad cuando se haya acreditado que incurrió en una falta administrativa de carácter grave o hechos de corrupción, con lo que se vulnera los artículos 1, 5 y 22 de la Constitución Federal y el artículo 6 del Pacto de Derechos Civiles, Económicos, Sociales y Culturales.

Por estas razones, que se detallarán a lo largo de este escrito, se somete a consideración de ese Alto Tribunal que se analice si esas normas se ajustan o no a los parámetros de regularidad constitucional y convencional.

Debe aclararse que la presentación de la presente demanda no significa que ésta Comisión esté en contra de las acciones que se pretenden realizar para combatir la corrupción. Por el contrario, se celebra que se tomen acciones reales y concretas tendentes a erradicarlas, siempre y cuando se respeten los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Federal y en los tratados internacionales en materia de derechos humanos en los que México es parte.

Por estas razones, se formulan los conceptos de invalidez que a continuación se detallan y desarrollan:

## **X. Conceptos de invalidez.**

### **A. Relacionados con las disposiciones que obligan a los particulares que sean contratados por cualquier ente público a rendir sus declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales.**

#### **Primero. La Norma Impugnada vulnera el principio de supremacía constitucional porque contradice el último párrafo del artículo 108 de la Constitución Federal.**

La SCJN ha señalado que, conforme a los artículos 1º y 133 de la Constitución Federal, todas las personas deben gozar de los derechos fundamentales que la misma reconoce, así como los consagrados en los tratados internacionales en los que el

Estado mexicano es parte, incluyendo las garantías establecidas para su protección; además, dichos preceptos consagran el principio de supremacía constitucional, ya que esas dos fuentes del derecho constituyen la Ley Suprema.

En razón de lo anterior, deben privilegiarse las normas de derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales, aun cuando en las constituciones locales o en las leyes de las entidades federativas existan disposiciones que las contravengan.

Esto tiene como consecuencia inmediata que todos los contenidos normativos locales deban sujetarse a lo dispuesto en la Constitución Federal y en los tratados internacionales, los cuales siempre deben prevalecer, por ser la Norma Suprema.

La reforma constitucional de 2011 constituyó la mayor aportación en cuanto a la creación de un conjunto de normas de derechos humanos, cuya fuente puede ser, indistintamente, la Constitución Federal o un tratado internacional.

Bajo esa consideración, el Tribunal Pleno de la SCJN estableció que de los tres párrafos del artículo 1<sup>o</sup><sup>21</sup> de la Constitución Federal se desprenden las siguientes premisas:

- Los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados de los cuales México es parte integran un mismo conjunto o catálogo de derechos.
- La existencia de dicho *corpus* tiene por origen la Constitución Federal.
- Ese catálogo debe utilizarse para la interpretación de cualquier norma relativa a los derechos humanos.
- Las relaciones entre los derechos humanos que integran este conjunto deben resolverse partiendo de la interdependencia y la indivisibilidad de los derechos humanos –lo que excluye la jerarquía entre unos y otros–, así como del principio *pro persona*, entendido como herramienta armonizadora y dinámica que permite la funcionalidad del catálogo constitucional de los derechos humanos.<sup>22</sup>

Así, la Constitución Federal garantiza que todas las personas gocen de los derechos fundamentales comprendidos en el catálogo previsto en ese ordenamiento y en los tratados internacionales, así como las garantías para su protección, cuyo ejercicio no

---

<sup>21</sup> “Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

...”

<sup>22</sup> Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la SCJN, al resolver la contradicción de tesis 293/2011, resuelta en sesión de 13 de septiembre de 2013, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de la Larrea, p. 32.

puede suspenderse, salvo en los casos y en las condiciones que la propia Carta Magna prevé.

Al ser los derechos humanos el parámetro de validez del resto de las disposiciones del orden jurídico mexicano, encuentran su origen o reconocimiento en la Constitución Federal y en los tratados internacionales.

Por lo tanto, se puede concluir que el principio de supremacía constitucional abarca a todos los derechos humanos incorporados al ordenamiento mexicano, en tanto forman parte de un mismo catálogo o conjunto normativo.<sup>23</sup>

La SCJN, al resolver la contradicción de tesis 293/2011, sostuvo que los derechos humanos de fuente internacional se encuentran incorporados a nuestro orden jurídico, siempre y cuando no impliquen un detrimento al contenido y alcance de los derechos previamente reconocidos e integrantes del parámetro de control de regularidad constitucional, es decir, no deben menoscabar el catálogo constitucional de derechos humanos.<sup>24</sup>

Acorde con lo sostenido por el Tribunal Pleno, las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales y en la Constitución Federal se integran al catálogo de derechos que funciona como un parámetro de regularidad constitucional.<sup>25</sup>

Es decir, en la Constitución Federal se encuentran delimitados los límites y restricciones de los derechos humanos, por lo que su regulación, al tratarse del orden constitucional, corresponde al Poder Reformador y no a las legislaturas de los Estados.

En el caso concreto, el último párrafo del artículo 108 de la Constitución Federal establece lo siguiente:

“Artículo 108. ...

...

....

...

Los **servidores públicos** a que se refiere el presente artículo **estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses** ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley. “

---

<sup>23</sup> Sentencia dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 293/2011, resuelta en sesión de 13 de septiembre de 2013, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de la Larrea, p. 48.

<sup>24</sup> Véase sentencia dictada por el Pleno de esa SCJN al resolver la contradicción de tesis 293/2011, resuelta en sesión de 13 de septiembre de 2013, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de la Larrea, p. 48 a 51.

<sup>25</sup> Jurisprudencia 1a./J. 29/2015 (10a.) de la Primera Sala de esa SCJN, Décima Época, Materia Constitucional, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, p. 240, del rubro: “DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS TANTO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMO EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. PARA DETERMINAR SU CONTENIDO Y ALCANCE DEBE ACUDIRSE A AMBAS FUENTES, FAVORECIENDO A LAS PERSONAS LA PROTECCIÓN MÁS AMPLIA.”

(Lo resaltado en negritas es nuestro).

Como se puede apreciar, el texto mencionado establece, sin lugar a dudas, el ámbito personal de validez de la disposición jurídica que se analiza.

Esto significa que existe una limitante de carácter constitucional que obliga única y exclusivamente a las **personas servidoras públicas** a presentar sus declaraciones patrimoniales y de intereses ante las autoridades competentes.

Lo que quiere decir que no se puede hacer extensiva esa obligación a las personas particulares, dado que ese límite -al ser de carácter constitucional- resulta, *prima facie*, infranqueable.

Es cierto que el texto constitucional, como otros textos normativos, puede estar sujeto a interpretación, derivado de la textura abierta del lenguaje y es posible que, haciendo uso, por ejemplo, de la interpretación analógica se puedan incluir otros sujetos que, inicialmente, no estaban contemplados.

Pero la interpretación constitucional y convencional<sup>26</sup> deben llevarse a cabo de manera diferente a la que se realiza en otro tipo de ordenamientos jurídicos,<sup>27</sup> porque la Carta Magna contiene no solo reglas normativas, sino también principios que no pueden ser derrotados, en lo general, por otros principios. En todo caso, debe analizarse cada asunto en lo particular, para determinar, en situaciones concretas y específicas, que principio debe prevalecer.

Adicionalmente, la interpretación constitucional implica, en un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, una interpretación expansiva sobre el alcance de los derechos fundamentales y, a la vez, la interpretación restrictiva sobre las facultades y atribuciones que la Constitución Federal le confiere al Estado.

En el caso que nos ocupa, no se advierte por qué razón tendrían que equipararse las personas servidoras públicas a las particulares, ya que su posición frente al Estado es diferente, dado que los primeros, muchas de las veces, implican la encarnación de la autoridad, cuando ejercen las facultades y atribuciones que constitucionalmente les han sido conferidas; por el contrario, los particulares, son los destinatarios de los derechos fundamentales y, por lo tanto, se encuentran en una relación de supra a subordinación con respecto de las instituciones gubernamentales.

Esta Comisión es consciente que antes de declarar la inconstitucionalidad de una norma, el Tribunal Constitucional debe hacer todo lo posible para llevar a cabo una interpretación que sea compatible con la Constitución Federal y los tratados

---

<sup>26</sup> Especialmente, en materia de derechos humanos.

<sup>27</sup> Nos referimos, lógicamente, a los de carácter infraconstitucional.

internacionales, pero en este caso, ni siquiera a través de una interpretación conforme podría salvarse la validez de la Norma Impugnada.

Vale la pena mencionar que ni en la exposición de motivos, ni en la Ley de Responsabilidades, se establece por qué razón debe darse un trato igual, a sujetos que, como ya se estableció, se encuentran en situaciones claramente diferenciadas y a las que, por lo mismo, no se les puede aplicar la misma regla, sin que medie una explicación racional y razonable para ello. Opinar lo contrario implicaría un acto evidentemente arbitrario, que no tiene asidero alguno, ni en la razón, ni en precepto constitucional o convencional alguno.

Conforme a lo anterior, este argumento bastaría para declarar la nulidad de la Norma Impugnada, porque su contenido es abiertamente contradictorio con lo preceptuado en el último párrafo del artículo 108 de la Constitución Federal.

**Segundo. La Norma Impugnada vulnera el principio de federalismo porque solo el Poder Reformador de la Constitución Federal está facultado para determinar qué personas están obligadas a presentar sus declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales.**

De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 40, 41 y 133 de la Constitución Federal, se advierte que los Estados Unidos Mexicanos están estructurados como un Estado Federal, en el que los integrantes de la Unión son libres y soberanos en lo relativo a su régimen interno.

El federalismo es un principio fundamental que caracteriza al constitucionalismo moderno y permite que las Entidades Federativas tengan un espacio de autonomía normativo distinto al del gobierno federal. En esta vertiente, es lo que comúnmente se conoce como **libertad de configuración legislativa**.

A través de este principio, los entes federados pueden crear -por sí mismos- sus propias normas jurídicas, tomando en cuenta las particularidades de las sociedades que viven y conviven en una determinada demarcación territorial.

Cómo es lógico pensar, la razón del federalismo radica en el reconocimiento y respeto de la pluralidad de las sociedades que conforman las entidades federativas. Pero esta libertad de configuración legislativa no es ilimitada, pues sus contornos están acotados por los principios, valores y reglas establecidos en la Constitución Federal, motivo por el cual las constituciones locales no deben contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Por principio de cuentas, debe indicarse que la Constitución Federal ha creado un **estatuto jurídico común** para todos los estados, sin hacer diferencia entre ellos,

incluido el entramado relativo a los derechos fundamentales, lo cual no es obstáculo para que cada entidad pueda diseñar, **dentro de esos márgenes**, un marco de actuación en sus órdenes jurídicos domésticos.

En ese sentido, el federalismo debe ser congruente con el principio de supremacía constitucional y, por ende, los ordenamientos constitucionales locales y la legislación de las entidades federativas deben subordinarse a la Constitución Federal.

Como consecuencia lógica, los poderes constituyentes locales deben respetar necesariamente los derechos humanos previstos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales, los cuales no pueden ser restringidos, ni suspendidos, sino en los casos y bajo las condiciones expresamente previstas,<sup>28</sup> de conformidad con lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 1 constitucional.

Lo delicado del presente caso es que la Norma Impugnada obliga a los particulares que tengan alguna relación económica con el Estado, a rendir sus declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales, lo cual excede sus facultades, porque esa obligación ya la determinó el Poder Reformador de la Constitución Federal, el cual especificó que solamente las personas servidoras públicas están obligadas a cumplir con ese deber.

Por ende, si la Constitución Federal ya estableció quiénes tienen esa obligación, el Congreso no está facultado para ampliar el espectro de sujetos que deben cumplir con ese deber.

Dicho de otra forma, no le corresponde a los Estados decidir quiénes deben rendir sus declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales, ya que ello implicaría considerar a un nuevo sujeto como obligado, lo que solo puede hacer el Poder Reformador de la Constitución Federal.

Lo que en realidad hizo el Congreso, a través de la Norma Impugnada, fue modificar indebidamente los sujetos obligados, para lo cual no está facultado, ya que ello solo lo puede realizar una autoridad competente y los Congresos locales no lo son para introducir una nueva categoría de obligados para presentar sus declaraciones.

La Norma Impugnada, dado lo anterior, restringe diversos derechos fundamentales, como los de privacidad, protección de datos personales, autonomía, autodeterminación, privacidad, igualdad, legalidad, seguridad y jurídica, entre otros.

En esa medida, el Congreso ha propiciado un desequilibrio constitucional y, por estas razones, la Norma Impugnada transgrede el principio de federalismo, siendo aplicable la jurisprudencia de rubro "LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS

---

<sup>28</sup> Las cuales se encuentran contempladas en el artículo 29 de la Constitución Federal.

CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS.”<sup>29</sup>, en la que se estableció, en resumen, lo siguiente:

- Los Congresos Estatales tienen libertad configurativa para regular ciertas materias.
- Esta libertad configurativa **se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y los tratados internacionales suscritos por México**, de conformidad con el artículo 1º constitucional.
- La legitimidad democrática de ciertos actos o hechos está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos.
- La existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales.

Vale la pena mencionar que en los artículos 2, fracción VIII, y 32, de la Ley General, no se incluyó, como obligación de los particulares, rendir las declaraciones mencionadas, lo que robustece la postura asumida por esta Comisión.

Una de las consecuencias que se producen con motivo del desequilibrio constitucional que origina la Norma Impugnada es que genera un subsistema jurídico estatal diferenciado del resto de las Entidades Federativas y de la Federación, lo que implica, a su vez, una vulneración al derecho de igualdad y al principio de universalidad de los derechos humanos.

En suma, se considera que el Congreso local no tiene facultades para ampliar el espectro de los sujetos jurídicos protegidos por la Constitución Federal.

### **Tercero. La Norma Impugnada vulnera el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica.**

La SCJN ha sostenido que un régimen de derecho se basa en el principio de legalidad, que implica que las autoridades sólo pueden afectar la esfera jurídica de las personas cuando son competentes para ello, lo que entraña dos claras limitaciones: por un lado, el respeto a los derechos humanos; y, por otra parte, que su actuación debe quedar acotada a las facultades que las leyes expresamente les confieren, las cuales no pueden rebasar.<sup>30</sup>

Esto significa que toda autoridad, incluido los poderes legislativos locales, deben guiar su actuación de conformidad con el sistema competencial definido en el texto

---

<sup>29</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 11/2016 (10a.), emitida por el Pleno de la SCJN, localizable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, Décima Época, pág. 52, registro 2012593.

<sup>30</sup> Véase sentencia del Pleno de la SCJN, del 5 de marzo de 1996 al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/96, p.154.

constitucional, por lo que su desempeño debe desenvolverse dentro del ámbito de su respectiva competencia.

Conforme a lo expuesto, la creación de las normas jurídicas de carácter general, abstracto e impersonal debe realizarse de acuerdo con los procedimientos y únicamente por los órganos facultados por la Constitución Federal.<sup>31</sup>

El principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica constituyen pilares fundamentales de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho y su inobservancia hace imposible su permanencia y desarrollo, ya que cuando la autoridad no se rige por estos mandatos, el Estado de Derecho<sup>32</sup> desaparece y es sustituido por la arbitrariedad.

En ese sentido, se configura una transgresión a los derechos fundamentales de los gobernados cuando, sin sustento alguno, la autoridad afecta su esfera jurídica o cuando actúa en forma contraria a lo señalado por la Constitución Federal.

Esto es así, porque ninguna autoridad puede ejercer atribuciones que no le competen, ni puede conducir su actuación fuera de las prescripciones establecidas en la Constitución Federal.

Dicho de manera clara, el principio y el derecho mencionados se ven vulnerados cuando las autoridades actúan de manera contraria a lo que mandata el texto constitucional, lo cual puede suceder en los siguientes supuestos:

- Cuando la actuación de la autoridad no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución Federal o en las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.
- Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

En el caso concreto, el Congreso no se encuentra habilitado constitucionalmente para determinar que sujetos están obligados a rendir sus declaraciones patrimoniales, pues ello implica alterar, entre otros, el contenido esencial de los derechos fundamentales de privacidad y de protección de datos personales, para lo cual, exclusivamente se encuentra facultado el Poder Revisor de la Constitución Federal.

---

<sup>31</sup> Véase, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986 La expresión "LEYES" en el artículo 30 de la Convención Americana, párr. 32.

<sup>32</sup> Entendido como Rule of Law.

Para sustentar la premisa relativa a la falta de habilitación constitucional por parte del Congreso para delimitar el contenido esencial de los derechos humanos mencionados, es pertinente tener en mente la fórmula de distribución de competencias que rige al Estado mexicano, misma que se encuentra establecida en el artículo 124,<sup>33</sup> precepto que señala que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución Federal a los funcionarios federales, se entienden reservadas a las Entidades Federativas.

Esta prescripción ha sido denominada “cláusula residual” y se caracteriza por reservar explícita y concretamente las atribuciones que corresponden a la Federación, entendiéndose que el resto son concedidas a los demás miembros de la Unión.

Así, la materia sobre la cual las autoridades locales tienen autonomía se obtiene, por exclusión, de las atribuciones consagradas expresamente en favor de la Federación.

En consecuencia, si bien el régimen regulador de la Unión reconoce la existencia de Entidades Federativas con libertad de autodeterminación, en cuanto a su régimen interno, su ejercicio debe ser respetuoso de las prevenciones establecidas en la Constitución Federal.<sup>34</sup>

La libertad configurativa para legislar se encuentra limitada por el catálogo de derechos que funciona como un parámetro de regularidad constitucional.<sup>35</sup>

Esto es, la participación de las entidades federativas para determinar el alcance y contenido de las Leyes de Responsabilidades Administrativas no puede ser arbitraria, ya que **están obligadas, como mínimo, a garantizar el núcleo o contenido esencial de los derechos humanos en el ámbito de sus competencias.**<sup>36</sup>

En tales condiciones, debe declararse la invalidez de toda aquella disposición que afecte el núcleo esencial de los derechos humanos reconocidos en el parámetro de regularidad constitucional o que condicione de algún modo la vigencia de los mismos.<sup>37</sup>

---

<sup>33</sup> Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

<sup>34</sup> Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 87/2015, resuelta por el Tribunal Pleno de la SCJN el 30 de junio de 2016, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

<sup>35</sup> Véanse la jurisprudencia 1a./J. 29/2015 (10a.) de la 1ª Sala de la SCJN, Décima Época, Materia Constitucional, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, p. 240, del rubro: “DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS TANTO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMO EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. PARA DETERMINAR SU CONTENIDO Y ALCANCE DEBE ACUDIRSE A AMBAS FUENTES, FAVORECIENDO A LAS PERSONAS LA PROTECCIÓN MÁS AMPLIA.”; y jurisprudencia P./J. 11/2016, emitida por el Tribunal Pleno de la SCJN, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, septiembre de 2016, p. 52, de rubro: “LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS”.

<sup>36</sup> Véase la sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la SCJN, al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, resuelta en sesión del 06 de septiembre de 2018, párr. 108.

<sup>37</sup> Véase la sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la SCJN, al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, resuelta en sesión del 06 de septiembre de 2018, párr. 28.

En otros términos, los órganos legislativos locales tienen estrictamente prohibido alterar el núcleo o contenido esencial de los derechos humanos, por lo que deben cuidar, en todo momento, que en la creación de normas generales, siempre haya correspondencia con las normas constitucionales y convencionales, así como con la jurisprudencia nacional e internacional.

Íntimamente relacionado con lo anterior, se encuentra el **examen de afectación al núcleo o contenido esencial de los derechos fundamentales**, que permite percibir si en la creación de una norma jurídica, la legislatura local se aseguró de respetar, proteger y garantizar los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Federal.

Cómo es sabido, el núcleo esencial de un derecho humano es el estándar mínimo del que deben gozar los gobernados y el examen de su afectación es un instrumento eficaz que permite advertir si la actividad normativa de una Entidad Federativa ha sobrepasado los límites constitucionales, lo que sucede cuando las normas locales inciden, indebidamente, en el “piso mínimo” del contenido normativo que resulta indispensable para la satisfacción de un derecho humano.

Por ejemplo, si una norma local se formulara de tal modo que haga evidente la afectación injustificada a un derecho fundamental reconocido por la Constitución Federal o los tratados internacionales, dicha norma perturbaría el núcleo esencial de ese derecho humano y, por tanto, sería inconstitucional.

En el caso concreto se estima que el legislador local, al establecer que los particulares deben presentar sus declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales, realiza una actividad que no le corresponde, pues está determinando el contenido y alcance de diversos derechos fundamentales, como son el de privacidad y el de la protección de datos personales, afectando indebidamente el parámetro de regularidad constitucional, perturbando el núcleo esencial de los derechos mencionados y resultando, por lo tanto inconstitucional.

Si bien, el Poder Reformador tuvo claro que sería alguien distinto a él quien dotaría de contenido concreto a las leyes de responsabilidades administrativas, tanto la general, como las locales de cada Entidad Federativa, esos poderes legislativos deben cuidar, en todo momento, que siempre haya correspondencia con las normas constitucionales, convencionales, así como con la jurisprudencia nacional e internacional.

Efectivamente, el Congreso debió ser cuidadoso en no alterar o modificar, indebidamente, el contenido esencial de los derechos humanos, porque esa es una atribución que no le corresponde y porque todas las autoridades tienen la obligación

de respetar y garantizar los derechos humanos, al ser el fundamento sobre el que se sostiene el orden jurídico mexicano, razón por la cual, en un sistema federal como el nuestro, tales derechos son una responsabilidad compartida entre todos los poderes públicos del país, es decir, para todos los órdenes de gobierno.

En este entendido, todas las entidades federativas están obligadas, como mínimo, a garantizar el núcleo o contenido esencial de los derechos humanos, previstos en la Constitución Federal.

Como ya se apuntó en líneas precedentes, la facultad de determinar el contenido, alcance y limitaciones de un derecho fundamental no corresponde a las entidades federativas sino al Poder Reformador de la Constitución Federal.

Dado que el Congreso local no es la autoridad competente para expedir la Norma Impugnada, en la forma y términos en que lo hizo, y, además, lejos de optimizar los derechos fundamentales, ha producido una afectación a las personas particulares que tienen relaciones económicas con el Estado, al obligarlas, indebidamente, a rendir sus declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales, resulta claro que la autoridad responsable vulneró, en vía de consecuencia, el principio de legalidad, así como el derecho de seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, que garantizan que las actuaciones de las autoridades no deben afectar, de manera arbitraria, la esfera jurídica de los gobernados.

**Cuarto. La norma impugnada vulnera el derecho a la privacidad de las personas particulares, así como el derecho a la protección de sus datos personales.**

La tutela al derecho a la vida privada se advierte de la interpretación armónica y sistemática de los artículos 1, 4, 6, fracción II, 7, 10, 14, 16 y 24 de la Constitución Federal, así como del artículo 11 de la Convención Americana, que prohíbe todo tipo de injerencias arbitrarias o abusivas en la vida privada de las personas y de sus familias.

Conforme a lo expuesto, la protección de la vida privada entraña la prohibición de que agentes extraños, especialmente el Estado, intervengan indebidamente en ámbitos personales e íntimos de la persona humana. Por el contrario, deben garantizar las condiciones adecuadas para el desarrollo de la autonomía y libertad individuales.

El concepto de vida privada guarda estrecha conexión con la pretensión de tomar libremente ciertas decisiones y se relaciona con una amplia gama de derechos, entre los que se encuentra, por supuesto, el derecho a mantener información personal en la más estricta confidencialidad, si es que así lo desea el gobernado, así como la libertad para poder decidir si desea compartir esa información con quién lo estime

conveniente, en la forma, términos, modalidades y en el momento en que lo considere pertinente.

Lógicamente, esta decisión debe llevarse a cabo en el ejercicio de la más amplia autonomía y libertad de las personas particulares, sin que existan interferencias ajenas que restrinjan, limiten o anulen ese derecho.

La efectividad del ejercicio de este derecho es decisiva para ejercer la autonomía personal y de tal importancia para garantizar la calidad de vida de las personas particulares, porque solo ellas deben decidir hasta qué punto aspectos tan personales, como el monto de sus bienes, propiedades, ingresos o inversiones, deben ser objeto de escrutinio público.

En tal sentido, la Norma Impugnada incide directamente en contra del derecho de las personas particulares a elegir, de manera libre y espontánea, qué información confidencial desean que permanezca en la más estricta privacidad y cuál desean que sea conocida por la opinión pública.

Así, la Norma Impugnada constituye en una injerencia indebida en un ámbito tan personal e íntimo de las personas particulares, sin que se advierta justificación objetiva alguna para ello, pues el Congreso no formuló ningún argumento para sustentar la redacción de la norma controvertida, en los términos en que se hizo.

Es cierto que ningún derecho fundamental es absoluto, pero es a la autoridad a quien le corresponde acreditar la necesidad del suministro de dicha información con elementos objetivos y razonables que justifiquen la restricción de los derechos humanos de las personas particulares, en este caso, los derechos a la vida privada y a la protección de sus datos personales.

No debe olvidarse que la función del Estado, respecto de este derecho, es evitar que el flujo de la información pueda causar una restricción a la vida privada, lo que no sucede tal y como se encuentra redactada la Norma Impugnada.

Se cita, por su pertinencia, la tesis de rubro “DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL Y DERECHO A LA PRIVACIDAD. SU LIMITACIÓN ES EXCEPCIONALÍSIMA Y CORRESPONDE A LA AUTORIDAD JUSTIFICAR SU AFECTACIÓN”, de la cual se advierte que:

- Los individuos tienen derecho a la preservación de un grado de privacidad frente a las acciones de las autoridades.
- Toda persona tiene no solo la legítima expectativa, sino el derecho a no ser molestada por la autoridad, salvo por causas justificadas.
- Lo anterior, tiene la finalidad de evitar abusos por parte de la autoridad.

- Por tanto, el estándar en la limitación al derecho humano de libertad personal es de carácter excepcionalísimo y del más estricto rigor.

En el mismo sentido, la Primera Sala de la SCJN, al determinar el alcance de la protección de derecho a la vida privada estableció que el ámbito de la privacidad se caracteriza por quedar exento e inmune a las invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias de terceros o de la autoridad pública y prohíbe ese tipo de injerencias en la vida privada de las personas, enunciando ámbitos de ésta, como la vida privada de sus familias.<sup>38</sup>

Asimismo, el artículo 11 de la Convención Americana garantiza el derecho a la protección contra las injerencias arbitrarias en la vida privada.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos,<sup>39</sup> en el caso Fontovecchia y D'Amico vs. Argentina reconoció como componentes de este derecho:

- Tomar decisiones relacionadas con diversas áreas de la propia vida libremente.
- Tener un espacio de tranquilidad personal.
- Mantener reservados ciertos aspectos de la vida privada.
- Controlar la difusión de información personal hacia el público.

En la misma sentencia, la Corte IDH enfatizó que el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho a la vida privada mediante acciones positivas, lo cual puede implicar, en ciertos casos, la adopción de medidas dirigidas a asegurar dicho derecho, protegiéndolo de las interferencias de las autoridades públicas, así como también de las personas o instituciones privadas (...) Y que: la protección del derecho a la vida privada de toda persona es un fin legítimo acorde con la Convención.

Obligar a las personas particulares que tengan un vínculo económico con el Estado a formular sus declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales representa una intromisión injustificada a la vida privada y a los datos personales de las personas particulares,<sup>40</sup> porque que se les obliga a manifestar ante las autoridades datos específicos de su patrimonio que incluso pueden no estar vinculados con recursos públicos, así como las relaciones que éstos mantienen con otras personas, además de que dicha información será pública.

No se omite mencionar que publicitar ese tipo de información, sin que exista fundamento para ello y sin que se advierta que se trate de una medida razonable y racional que justifique la restricción al derecho a la privacidad, además de lo antes expuesto, pone en riesgo la integridad de las personas particulares, de sus familias y

---

<sup>38</sup> Amparo directo 23/2013

<sup>39</sup> En lo sucesivo Corte IDH.

<sup>40</sup> derechos que se encuentran protegidos por los artículos 6 y 16 de la Constitución Federal.

de las personas con las que tengan determinados vínculos, dado que facilitan el flujo de información que puede convertirse en peligroso, dado que esas personas quedarían expuestas a ser objeto de la delincuencia.

Es aplicable la tesis de rubro “DERECHO A LA VIDA PRIVADA. SU CONTENIDO GENERAL Y LA IMPORTANCIA DE NO DESCONTEXTUALIZAR LAS REFERENCIAS A LA MISMA.”,<sup>41</sup> emitida por la Primera Sala de la SCJN.

**Quinto. La Norma Impugnada vulnera el principio de igualdad, porque equipara, indebidamente y sin justificación alguna, a las personas servidoras públicas con las personas particulares.**

La SCJN ha determinado expresamente que el principio de igualdad como límite a la actividad de legislador no postula la paridad entre todos los individuos, ni implica necesariamente una igualdad material o económica real, sino que exige razonabilidad en la diferencia de trato, como criterio básico para la producción normativa.

Así, del referido principio derivan dos normas que vinculan al legislador ordinario:

- Un mandamiento de trato igual en supuestos de hecho esencialmente similares, salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno desigual.
- Y, por otro, un mandato de tratamiento desigual que obliga al legislador a prever diferencias entre supuestos de hecho distintos cuando la propia Constitución Federal las imponga.

De esta forma, para que las diferencias normativas puedan considerarse apegadas al principio de igualdad es indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con los estándares y juicios de valor generalmente aceptados, cuya pertinencia debe apreciarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo concurrir una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.<sup>42</sup>

Este mismo criterio resulta aplicable a la homologación que se pretende hacer entre las personas servidoras públicas y las personas particulares, al establecer la obligación de presentar declaraciones de situación patrimonial, de intereses y fiscales.

A partir de lo previsto en el último párrafo del artículo 108 de la Constitución Federal, se considera que el legislador debe prever diferencias que derivan de supuestos de hechos distintos, es decir, la Constitución Federal señala expresamente que estas

---

<sup>41</sup> Tesis 1a. CCXIV/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, diciembre de 2009, p. 277, Novena Época, registro 165823.

<sup>42</sup> Cfr. al respecto la jurisprudencia 64/2016.

declaraciones son para las personas servidoras públicas, por el simple hecho de tener ese carácter.

Esto implica que los particulares no deben someterse a reglas legales en las relaciones que entablen con el Estado, sino que las cargas que se les impongan deben ser racionales, proporcionales y atender a supuestos específicos, como las previstas en los artículos 44 y 45 de la Ley General, que establecen la obligación de personas físicas que participan en contrataciones públicas específicas, de cumplir con un protocolo en la materia; como también podrían imponerse obligaciones fiscales específicas para quienes contraten con cualquier ente público de los tres órdenes de gobierno, tal y como sucede con lo previsto en el artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación.

La Norma Impugnada hace una indebida equiparación entre las personas servidoras públicas y las particulares, aspectos sobre el que se abundará en este apartado, conforme a los siguientes argumentos:

No es ajeno a nuestro orden jurídico hacer extensivas las obligaciones que corresponden a las autoridades a las personas particulares que se encuentran en una situación especial frente al Estado.

Tal es el caso de lo previsto en el artículo 6º de la Constitución Federal, en materia de transparencia; la fracción I del Apartado A de dicho precepto, establece que toda la información en posesión de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba o ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y solo podrá ser reservada, temporalmente, por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes.

En la reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información el Poder Reformador estableció expresamente una obligación para determinadas personas físicas o morales que, sin tener el carácter de personas servidoras públicas, deben cumplir con ciertas obligaciones con la finalidad de hacer efectivos los derechos reconocidos por la Constitución Federal.

Pero esto no es lo que acontece en el caso que nos ocupa, porque la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción no contempló a los particulares como sujetos obligados a presentar declaraciones de situación patrimonial, de intereses y fiscales, como se advierte de la redacción del último párrafo del artículo 108 antes mencionado.

La norma constitucional aludida establece, de forma limitativa, los sujetos obligados a presentar la declaración patrimonial y de intereses.

El reenvío que el Poder Reformador le confiere a las legislaturas locales para la presentación de las declaraciones no es ilimitado y debe apegarse al parámetro que la norma constitucional expresamente le confiere.

La Ley de Responsabilidades Administrativas no debe introducir de forma arbitraria normas que equiparen a las personas particulares con las personas servidoras públicas, ni lesionar los derechos humanos de aquéllas.

En todo caso, si es que fuese procedente, dicha homologación debe tener por objeto la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales o expresamente incluidos en ellas, lo que no sucede en este asunto, pues como ya se ha referido, no existe norma constitucional que expresamente prevea esta homologación.

El umbral de menor resistencia a la colisión de determinados derechos al que se encuentran sujetas las personas servidoras públicas no debe ser trasladado a los particulares que interactúan con el Estado de manera inmediata y directa sin haber realizado un test de proporcionalidad.

Adicionalmente, la Norma Impugnada establece cargas a los particulares sin distinguir la situación específica en la que se encuentran frente al Estado.

En tal sentido, el establecimiento de las mismas obligaciones para sujetos que se encuentran en circunstancias de hecho distintas, vulnera el principio de igualdad, como se explicitará en el siguiente apartado.

#### **Sexto. La Norma Impugnada no supera el test de proporcionalidad.**

El Congreso omitió llevar a cabo un análisis que permitiera evaluar los beneficios y los perjuicios que pudiera ocasionar la Norma Impugnada, ya que en la exposición de motivos nada explicitó de por qué era necesario obligar a las personas particulares a realizar sus declaraciones patrimoniales y de intereses, ya que únicamente se advierte argumentos encaminados a demostrar las bondades del sistema anticorrupción, sin hacer ninguna consideración en torno a los perjuicios que pudieran padecer éstas últimas, como podría ser una indebida restricción a otros derechos fundamentales como el derecho a la privacidad y de protección de datos personales, entre otros.

El presente asunto plantea un conflicto de derechos constitucionalmente protegidos, ya que, por un lado, está el derecho que tienen los gobernados a contar con un Sistema Anticorrupción eficaz y eficiente y, por el otro, diversos derechos fundamentales, que se considera resultan perjudicados por la Norma Impugnada.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Por ejemplo, los derechos relativos a la autonomía y autodeterminación, a la vida privada, los de legalidad y

Dicho de manera clara, el conflicto consiste en determinar si en aras de combatir el flagelo de la corrupción es válido, desde el punto de vista constitucional, que se obligue a las personas particulares que se puedan relacionar económicamente con el Estado, a rendir sus declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales.

Sobre el particular, debe indicarse que existen 2 niveles de análisis de constitucionalidad:

- **Uno de carácter ordinario:** que se realiza cuando los asuntos no inciden directamente sobre los derechos humanos y existe un amplio margen de acción y apreciación desde un punto de vista normativo.
- **Y otro de nivel intenso o de escrutinio estricto:** Que se actualiza cuando están involucradas categorías sospechosas, se afecten derechos humanos o se incida directamente sobre la configuración legislativa que la Constitución Federal prevé para la actuación de las autoridades de los distintos niveles de gobierno.

Así, con fundamento en el párrafo tercero del artículo 1º de la Constitución Federal, el principio de proporcionalidad irradia y aplica sobre la totalidad de los derechos humanos.

Es orientadora, al respecto, la tesis de rubro INTENSIDAD DEL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD Y USO DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS HUMANOS.,<sup>44</sup> emitida por la Primera Sala de la SCJN.

En tales condiciones, resulta prudente someter a un escrutinio riguroso la disposición jurídica objeto de controversia, a través del **test de proporcionalidad**, ya que esta herramienta permite abordar la colisión de esos bienes y derechos constitucionales de manera metódica y objetiva.

Vale la pena recordar que la SCJN, en otras ocasiones, ha hecho uso de este instrumento de análisis jurídico, motivo por el cual se considera no solo sensato, sino necesaria su utilización para clarificar las cuestiones jurídica debatidas en este caso.

Conforme a lo anterior, el examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis dividido en **dos etapas**:

En una **primera etapa** debe determinarse si la Norma Impugnada incide o limita en el alcance o contenido inicial de algún derecho fundamental.

---

seguridad jurídicas e igualdad, entre otros.

<sup>44</sup> Tesis aislada 1a. CCCXII/2013 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXV, octubre de 2013, Tomo 2, p. 1052, Décima Época, registro 2004712.

En esta fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas inicialmente por el derecho. Hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dichas conductas, esto es, si incide en el ámbito de protección del derecho aludido.

Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa, ya que la medida legislativa será constitucional. Pero si la conclusión es positiva, debe pasarse a siguiente nivel de análisis.

En una **segunda etapa** debe examinarse si existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente un derecho fundamental, para lo cual deberá corroborarse que:

- La intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido.
- La medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional (principio de idoneidad).
- No existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental (principio de necesidad).
- Y el grado de realización del fin perseguido debe ser mayor al grado de afectación que pueda provocar la medida impugnada al derecho fundamental (principio de proporcionalidad en sentido estricto).

En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada, el contenido resultante del derecho será más reducido que el que originalmente tenía atribuido.

Cada una de estas etapas y principios constituye una condición necesaria y, en su conjunto, una condición suficiente del test de proporcionalidad, de forma tal que, si una medida legislativa lo supera, la misma será constitucionalmente válida. En caso contrario, la intervención legislativa debe ser considerada inconstitucional y, por ende, deberá decretarse su nulidad.

Se invoca, por su pertinencia, la tesis aislada de rubro “TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.”,<sup>45</sup> emitida por la Primera Sala de la SCJN.

Con estas ideas en mente, procederemos a analizar la **primera etapa**.

Al respecto, debe indicarse que la Norma Impugnada, al obligar a las personas

---

<sup>45</sup> Tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, p. 915, Décima Época, registro 2013156.

particulares a rendir sus declaraciones patrimoniales y de intereses, sin lugar a dudas, incide directamente en los derechos fundamentales de éstos, especialmente los relativos a la autonomía, autodeterminación personal, vida privada, los de legalidad y seguridad jurídicas e igualdad, entre muchos otros.

Superada esta primera etapa, pasaremos a analizar la segunda fase, para lo cual habrá que determinar si la Norma Impugnada persigue un fin constitucionalmente válido, así como si es **idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto**.

En primera instancia, debe identificarse cuál fue el fin perseguido por el Congreso al crear la Norma Impugnada, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si es constitucionalmente válida o no.

No todo propósito puede justificar la limitación de los derechos fundamentales.

Los fines que pueden justificar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales pueden ser variados: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir.

En este orden de ideas, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente pueden fundamentar la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos.

Sobre el particular, es orientadora la tesis aislada de rubro PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA,<sup>46</sup> emitida por Primera Sala de la SCJN.

En el caso que nos ocupa, la Norma Impugnada, al obligar a los particulares a que rindan esas tres declaraciones, persigue un fin constitucionalmente válido, ya que esa porción normativa es compatible con lo dispuesto por la Constitución Federal, que establece un Sistema Nacional Anticorrupción.

Ahora bien, para aclarar si la Norma Impugnada es idónea o no, es preciso analizar si tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador, lo que presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y grado a lograr el propósito buscado por el legislador.

Se invoca como fundamento la tesis de rubro SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA

---

<sup>46</sup> Tesis 1a. CCLXV/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, p. 902, Décima Época, registro 2013143.

LEGISLATIVA,<sup>47</sup> emitida por la Primera Sala de la SCJN.

En tal sentido, la Norma Impugnada no resulta idónea o adecuada para alcanzar un fin constitucionalmente válido, ya que si bien parece servir para combatir la corrupción, lo cierto es que tiene un efecto negativo respecto de otros fines o principios constitucionalmente válidos, como los derechos a la privacidad y protección de datos personales, entre otros derechos fundamentales.

En cuanto al **principio de necesidad**, este implica corroborar si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado.

Lo anterior, supone hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas; es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto.

De encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que, a su vez, intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional.

**En caso contrario, deberá pasarse a la última etapa del escrutinio: la proporcionalidad en sentido estricto.**

Sirve de fundamento la tesis de rubro “TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.”<sup>48</sup> emitida por la Primera Sala de la SCJN.

Tomando en consideración lo expuesto, está Comisión llega a la conclusión de que la medida adoptada a través de la Norma Impugnada no es necesaria, toda vez que para combatir la corrupción pueden existir medidas alternativas menos gravosas y restrictivas, como pueden ser:

- La Ley de Responsabilidades prevé las conductas específicas en las que pueden incurrir los particulares. En específico, los Capítulos III y IV del Título Tercero<sup>49</sup> de dicha Ley.
- En el capítulo III del Título Cuarto, se prevén las sanciones por faltas cometidas por particulares.
- En tanto que el capítulo IV de ese mismo título, prevé la imposición de sanciones

---

<sup>47</sup> Tesis 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, p. 911, Décima Época, registro 2013152.

<sup>48</sup> Tesis 1a. CCLXX/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, p. 914, Décima Época, registro 2013154.

<sup>49</sup> Denominado “De las faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves y hechos de corrupción”.

por faltas administrativas graves, hechos de corrupción y faltas de particulares.

Estos son solo unos ejemplos de la existencia de más alternativas para cumplir con el objetivo perseguido, mismas que ni siquiera fueron objeto de análisis por parte del Congreso.

Finalmente, la proporcionalidad en sentido estricto consiste en efectuar un balance o ponderación entre los principios que compiten en un caso concreto.

Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta.

En esta fase del escrutinio es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados.

La medida impugnada solo será constitucional si el nivel de realización del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada y, como consecuencia, inconstitucional.

Es aplicable por su contenido la tesis de rubro CUARTA FASE DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ERICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.,<sup>50</sup> emitida por la Primera Sala de la SCJN.

En tal virtud, la Norma Impugnada no resulta proporcional en sentido estricto ya que produce una afectación desproporcionada y exorbitante en los derechos fundamentales de las personas particulares que eventualmente puedan relacionarse económicamente con el Estado, en cuanto a que impide el ejercicio de sus derechos fundamentales a costa del combate a la corrupción, además de que implica una carga indebida y desproporcionada en su perjuicio, especialmente por lo que hace a los derechos de privacidad y protección de datos personales, que no se encuentra justificada en la exposición de motivos.

En suma, por las razones y fundamentos expuestos con antelación, esta Comisión considera, respetuosamente, que **la Norma Impugnada, aunque persigue un fin constitucionalmente válido, no es idónea, ni necesaria y resulta desproporcionada.**

---

<sup>50</sup> Tesis 1a. CCLXXII/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, p. 894, Décima Época, registro 2013136.

### **Séptimo. La Norma Impugnada contraviene el principio de progresividad de los derechos humanos.**

Conforme al artículo 1 de la Constitución Federal, todas las autoridades, incluyendo el legislativo local, tienen la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con el principio de progresividad,<sup>51</sup> conforme al cual debe buscarse un constante avance o mejoramiento y, una vez que se ha alcanzado determinado estándar, no es válido que se admitan medidas de retroceso, como se puede advertir de las jurisprudencias que a continuación se citan:

- “PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI LA LIMITACIÓN AL EJERCICIO DE UN DERECHO HUMANO DERIVA EN LA VIOLACIÓN DE AQUEL PRINCIPIO.”<sup>52</sup>
- “PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO.”<sup>53</sup>

Ambas emitidas por la Segunda Sala de la SCJN.

Dicha obligación tiene dos vertientes: una positiva y otra negativa.

- Desde un punto de vista positivo, las autoridades deben ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible para lograr su plena efectividad, de acuerdo a las circunstancias fácticas y jurídicas.
- Y desde una óptica negativa, en su modalidad de **no regresividad**, el legislador local está impedido para emitir actos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y tutela previamente reconocido a algún derecho humano, así como realizar interpretaciones que impliquen desconocer la extensión y nivel de tutela admitidos con antelación.

Si bien la **prohibición de regresividad no es absoluta** y puede haber circunstancias que la justifiquen, estas deben sujetarse a un escrutinio estricto, pues implican la restricción de un derecho humano y corresponde a las autoridades justificar plenamente esa decisión, pues en ellas recae la carga de la prueba para probar fehacientemente la legitimidad de su actuación.

Es importante mencionar que el pasado 6 de febrero, la SCJN emitió la jurisprudencia de rubro “PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO.”,<sup>54</sup> que señala, entre otras

---

<sup>51</sup> Evidentemente, las autoridades también están obligadas a cumplir con los otros principios que rigen a los derechos humanos universalidad, interdependencia e indivisibilidad.

<sup>52</sup> Jurisprudencia 2a./J. 41/2017 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 42, mayo de 2017, Tomo I, página 634, Décima Época, registro 2014218.

<sup>53</sup> Jurisprudencia 2a./J. 35/2019 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, p. 980, Décima Época, registro 2019325.

<sup>54</sup> Jurisprudencia 2a./J. 35/2019 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la SCJN, Gaceta del Semanario Judicial

cosas, que el principio de progresividad exige a todas las autoridades incrementar el grado de tutela en el respeto, protección y garantía de los derechos humanos, impidiéndoles adoptar medidas que, **sin plena justificación constitucional**, disminuyan el nivel de su protección.

Así, dicho principio tiene estrecha relación con la no regresividad y con la obligación positiva de promover los derechos humanos de manera creciente y continúa, pues el Estado Mexicano tiene como mandato constitucional llevar a cabo las medidas necesarias, en todas las estructuras gubernamentales, con la finalidad de garantizar a toda persona el disfrute pleno de sus derechos humanos.

En este sentido, si el Congreso restringió, entre otros, los derechos a la privacidad y a la protección de datos personales de las personas particulares que se relacionen económicamente con el Estado, al obligarlas a rendir sus declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales, debió justificar plenamente esa decisión, como lo señala la jurisprudencia de rubro “PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE.”<sup>55</sup>

En todo caso, el órgano legislativo local, debió probar fehacientemente por qué se restringió la progresividad en la protección de los derechos humanos mencionados. Sin embargo, nada explicitó en torno a la Norma Impugnada.

No debe olvidarse que uno de los deberes del Estado consiste en abstenerse de crear situaciones que directa o indirectamente propicien restricciones injustificadas a los derechos humanos. Por el contrario, las autoridades deben adoptar medidas para preservarlos y tutelarlos e incluso expandirlos lo más ampliamente posible.<sup>56</sup>

Resultando inadmisibles que el Congreso haya adoptado una medida que no cumple con el principio de progresividad y que, claramente, atenta contra el deber del Estado de preservar y garantizar los derechos humanos, entre otros, los relativos a la privacidad y protección de datos personales de las personas particulares.

En tales condiciones, la medida legislativa objeto de controversia tiene efectos perjudiciales, ya que no amplía derechos fundamentales y, no solo eso, sino que, por el contrario, los restringe, todo lo cual significa una contradicción con los contenidos

---

de la Federación, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, Décima Época, p. 980, registro 2019325.

<sup>55</sup> Tesis 1a./J. 87/2017 (10a.), emitida por la Primera Sala de la SCJN, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 47, octubre de 2017, Tomo I, p. 188, Décima Época, registro 2015304.

<sup>56</sup> Corte IDH, Caso Espinoza Gonzáles Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 20 de noviembre de 2014, Serie C, No. 289, párr. 220.

nucleares de los derechos fundamentales previstos en la Constitución Federal.

En este orden de ideas, la progresividad de los derechos humanos se armoniza con el artículo 2 de la Convención Americana, el cual dispone que si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 de dicha Convención, no estuviere garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, **los estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.**

En el caso concreto, la Norma Impugnada produce una limitación a los derechos de privacidad y protección de datos personales, a los que se ha hecho alusión a lo largo de esta demanda. Esto implica lógicamente un retroceso y, por consecuencia, una transgresión al principio de progresividad mencionado.

**B. Relacionados con las disposiciones que prevén como sanciones administrativas la inhabilitación definitiva.**

**Único. Las Normas Impugnadas son inconstitucionales porque contradicen el artículo 22 de la Constitución Federal al establecer sanciones desproporcionadas, excesivas e inusitadas.**

Los artículos 78, fracción V, y 81, fracciones I, inciso c), y II, inciso c), de la Ley de Responsabilidades prevén como sanción la **inhabilitación definitiva**:

- **Para las personas servidoras públicas:** para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.
- **Para las personas particulares, sean físicas o morales:** para participar en adquisiciones, servicios u obras públicas o cualquier otro cargo como servidor público en el estado o municipios de Nuevo León.

En opinión de ésta Comisión, las normas que establecen sanciones perpetuas resultan inconstitucionales por ser desproporcionadas, excesivas, inmutables e inflexibles, que no permiten su individualización, tomando en cuenta factores como el daño al bien jurídico tutelado, la reincidencia, el grado de reprochabilidad del sujeto activo, por lo que resultan violatorias de los principios de proporcionalidad de las sanciones y de legalidad, así como del derecho de seguridad jurídica, consagrados en los artículos 14, 16 y 22 de la Constitución Federal.

Debe tenerse presente que los principios de legalidad y seguridad jurídica son ejes rectores del Estado mexicano, ya que dotan al gobernado de herramientas para estar en posibilidad de oponerse a la actuación indebida de éste y defender sus derechos.

En tal sentido, el actuar de toda autoridad está limitado por el principio y derecho mencionados, en aras de garantizar a todas las personas el pleno ejercicio de sus derechos humanos.

Uno de los medios a través del cual el Estado hace efectiva esa garantía, estriba en la facultad de legislar, estableciendo la normatividad que debe regir la vida en sociedad. No obstante, la misma se encuentra limitada por diversos lineamientos que deben ser observados para asegurar la constitucionalidad y convencionalidad de producción legislativa ordinaria.

Ahora bien, el principio de proporcionalidad de las penas,<sup>57</sup> consagrado en el artículo 22 de la Constitución Federal, se traduce en una obligación, para el legislador, de establecer penas razonables en atención al bien jurídico afectado, el grado de culpabilidad del actor y las agravantes y atenuantes previstas en el sistema jurídico.

Este principio se erige como un límite al *ius puniendi*, es decir, en una prohibición de exceso de la injerencia del Estado, al momento de establecer las penas, las cuales deben ajustarse al grado en que se haya afectado al bien jurídico tutelado.

Dicho principio opera tanto para el legislador, al momento de crear las normas, como para el operador jurídico, al momento de aplicarlas, e incluso se extiende hasta el momento de su ejecución.

El precepto constitucional mencionado prohíbe la desproporción de las penas en nuestro sistema jurídico, al disponer lo siguiente:

**“Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado. (...).”**

(El énfasis es nuestro).

De la literalidad de esta disposición, de rango constitucional, se desprende que una sanción penal no debe ser absoluta y aplicable a todos los casos, sino que, por el contrario, atendiendo a cada caso en particular, con base en el delito cometido y el bien jurídico tutelado, los operadores jurídicos deben tener la facultad de individualizarla.

En oposición a lo anterior, las Normas Impugnadas resultan inconstitucionales, toda vez que establecen como sanción la inhabilitación definitiva.

---

<sup>57</sup> Que también es aplicable a las sanciones.

La imposibilidad perpetua de ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, para el caso de las personas servidoras públicas; y para participar en estas últimas actividades, por lo que hace a las personas particulares, resulta una pena inusitada y, por lo mismo, incompatible con el andamiaje constitucional y convencional que nos rige.

Al respecto, el Tribunal Pleno de la SCJN ha sostenido que, por “pena inusitada”, en su acepción constitucional, debe entenderse aquella que se caracteriza por ser inhumana, cruel, infamante y excesiva o porque no corresponde a los fines que persigue la penalidad.<sup>58</sup>

En el caso concreto, esta Comisión considera que la sanción consistente en la inhabilitación perpetua mencionada, constituye una pena excesiva y desproporcionada, y por consecuencia, inusitada.

Si bien el Congreso tiene libertad configurativa para diseñar las políticas en materia anticorrupción que considere adecuadas, ésta no es absoluta, ya que encuentra su límite en la observancia y respeto de los principios consagrados en la Constitución Federal y en los tratados internacionales en materia de derechos humanos, entre los cuales se encuentran la proporcionalidad y la razonabilidad, resultando claro que el Congreso no se ajustó a los mismos, siendo aplicable por su pertinencia la jurisprudencia de rubro “LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS.,” citada con antelación.

La sanción de inhabilitación definitiva, al ser una sanción fija e invariable, que no contiene un límite mínimo y un máximo de aplicación, impide la debida individualización, siendo aplicable la jurisprudencia de rubro “INHABILITACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LOS ARTÍCULOS 129, 131, 133, 136 Y 259 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE MÉXICO QUE ESTABLECEN DICHA PENA POR UN TÉRMINO DE VEINTE AÑOS SIN SEÑALAR LÍMITES MÍNIMO Y MÁXIMO DE APLICACIÓN, VIOLAN LOS ARTÍCULOS 14 Y 22 (ESTE ÚLTIMO VIGENTE HASTA ANTES DE LA REFORMA DE 2008) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”<sup>59</sup>

Ahora bien, el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, constituye una garantía para las personas, de que las leyes estén redactadas de forma clara y suficientemente determinadas, en las que se precise la conducta reprochable así

---

<sup>58</sup> Jurisprudencia P./J. 126/2001, de rubro “PENA INUSITADA. SU ACEPCIÓN CONSTITUCIONAL.,” Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, octubre de 2001, p. 14.

<sup>59</sup> Jurisprudencia: 1a./J. 42/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta del Tomo XXX, julio de 2009, p. 218.

como la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito, a fin de que la pena se aplique con estricta objetividad y justicia; y no se cause un estado de incertidumbre jurídica a la persona gobernada a quien se le aplique la norma, por el desconocimiento de la conducta que constituya el delito, así como de la duración mínima y máxima de la sanción.

En este contexto, es oportuno citar la jurisprudencia emitida por el Tribunal Pleno de la SCJN de rubro “PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS.”<sup>60</sup>

En este apartado es pertinente señalar que en párrafo anteriores hemos hecho referencia a las sanciones penales, a pesar de encontrarnos en presencia de sanciones administrativas.

Pero esto no es un impedimento para que los principios de las primeras también sean aplicables a las segundas,<sup>61</sup> dado que ambas guardan una similitud fundamental con las penas, porque tienen lugar como una reacción frente a lo antijurídico.

En uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos, siendo aplicable la jurisprudencia de rubro “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.”,<sup>62</sup> emitida por el Tribunal Pleno de la SCJN.

Por otro lado, hay que tener presente que la Ley General establece, en el artículo 81, incisos I, fracción b), y II, fracción b), así como en el artículo 84, fracción II, que la sanción de inhabilitación debe consistir en **inhabilitación temporal**. Sin embargo, las Normas Impugnadas, lejos de apegarse a la mencionada Ley General, se apartan y establecen como una posible sanción la **inhabilitación definitiva**, que no es otra cosa que una **sanción perpetua**.

Lo anterior implica que la Ley de Responsabilidades establece una regulación distinta

---

<sup>60</sup> Tesis 1a./J. 54/2014 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo 1, julio de 2014, Décima Época, p. 131.

<sup>61</sup> Con las modulaciones y grados de exigencia que ha delimitado expresamente la SCJN en diversos precedentes judiciales.

<sup>62</sup> Tesis P./J. 99/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, agosto de 2006, p. 1565, Novena Época, registro 174488.

a la prevista a la Ley General, con lo cual se general parámetros diferenciados para la sanción de dichas faltas, vulnerando el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, en virtud de que la Constitución Federal ordena que es la ley general de la materia la que debe establecer las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran los servidores públicos y los particulares vinculados con faltas graves.

De esta manera, el Congreso pasó por alto que uno de los objetivos de la reforma constitucional, en materia de combate a la corrupción, fue que existiera una ley de responsabilidades de observancia general en toda la República, la cual es la encargada de establecer el sistema en materia de faltas administrativas y sus respectivas sanciones, por lo que el Congreso no tiene la potestad establecer parámetros distintos a los estatuidos en la Ley general, como lo hacen con las Normas Impugnadas.

**C. Relacionados con la disposición que facultad a la autoridad dar vista al Ministerio Público en caso de que la denuncia resulte temeraria o notoriamente improcedente.**

**Único. La Norma Impugnada es inconstitucional porque vulnera el derecho a una tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal.**

El segundo párrafo del artículo 93 de la Ley de Responsabilidades establece lo siguiente:

**“Artículo 93. ...**

**En caso de que la denuncia resulte una narrativa temeraria y notoriamente improcedente, se podrá dar vista al Ministerio Público.”**

Como puede advertirse, si una persona presenta una denuncia y ésta no prospera, por ser notoriamente improcedente o porque los hechos se hayan narrado de manera temeraria, la autoridad está facultada para darle vista el Ministerio Público.

En opinión de esta Comisión, la Norma Impugnada, tal y como está redactada, es inconstitucional porque transgrede el derecho a una tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal, pues con esa prescripción, lo que, de hecho, se propicia, es la inhibición en la presentación de las denuncias por la comisión de faltas administrativas y más específicamente por actos graves de corrupción.

La garantía a la tutela judicial efectiva es el derecho subjetivo público que toda persona tiene para acceder a los órganos jurisdiccionales o a las autoridades que realicen materialmente esas funciones, con la finalidad de plantear una pretensión, para que, una vez desahogado el proceso correspondiente, se decida sobre la cuestión

controvertida y, en su caso, se ejecute esa decisión.

Esto significa que el poder público -en cualquiera de sus manifestaciones: Ejecutivo, Legislativo o Judicial- no puede supeditar el acceso a la jurisdicción, a condición alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y quienes deben impartir justicia.

Conforme a lo anterior, ese derecho puede conculcarse por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, sobre todo, cuando son innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que puede perseguir el legislador.

Siendo aplicable la jurisprudencia de rubro "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.",<sup>63</sup> emitida por la Primera Sala de la SCJN.

Establecido lo anterior, debe indicarse que de acuerdo al artículo 49, fracción II, de la Ley de Responsabilidades, es obligación de los servidores públicos denunciar los actos u omisiones que, en el ejercicio de sus funciones, lleguen a advertir que pueden constituir faltas administrativas.

La redacción del precepto mencionado permite sostener que la obligación en comento está expresamente delimitada, pues consiste únicamente en hacer del conocimiento las posibles acciones u omisiones que, en opinión del denunciante, pudieran actualizar alguna causa de responsabilidad, sin que pueda extenderse ese deber hasta el punto de que la persona denunciante se encuentre constreñida a demostrar las imputaciones planteadas o que la denuncia resulte fundada.

Y esto es lógico, dado que existen múltiples factores que influyen para que la denuncia prospere:

- En principio, debe indicarse que el estándar de prueba es muy riguroso,<sup>64</sup> ya que la existencia de la infracción administrativa sólo puede establecerse a través de elementos probatorios suficientes, es decir, de aquellos que conduzcan a la certeza objetiva de su comisión.

---

<sup>63</sup> Tesis 1a./J. 42/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, abril de 2007, p. 124, Novena Época, registro 172759.

<sup>64</sup> Tomando en cuenta el contexto de la propia Ley de Responsabilidades; que a la misma le son aplicables los principios en materia penal, especialmente el de presunción de inocencia, por lo que la responsabilidad administrativa debe quedar plenamente demostrada.

En otras palabras, una condena administrativa sólo debe sustentarse en pruebas bastantes, idóneas y concluyentes para arribar a la plena demostración sobre la existencia de la irregularidad imputada y la responsabilidad de la persona denunciada, de manera que las conductas no aparezcan como intuitas o sospechadas.

En este sentido, el estándar de prueba en materia de responsabilidad administrativa, se acerca más al de la materia penal que al de la materia civil, pues en caso de duda, debe absolverse.

- Por otro lado, muchas de las veces, el ofrecimiento y desahogo de las pruebas se torna complicado, sobre todo cuando la imputación se formula en contra de un titular, ya que las personas que por lo general se percatan de las situaciones que acontecen en un ente público, son los propios empleados y empleadas adscritos al mismo, suscitándose una situación *sui generis* dado que a muchos de ellos, esos mismos titulares, les otorgan sus nombramientos, lo que definitivamente influye, en cierta forma, para recaudar, por ejemplo, sus testimonios.

Estos dos ejemplos dan idea clara de porque la obligación de denunciar se circunscribe a ese acto y no a demostrar o justificar las aseveraciones que se realicen.

Opinar lo contrario implicaría la existencia de dos situaciones altamente incompatibles entre sí:

- Por un lado, una persona del servicio público está obligado a denunciar a otra persona, cuando considere que ha incurrido en alguna irregularidad.
- Y, por otra parte, si denuncia y no demuestra sus afirmaciones, por ser consideradas como temerarias y notoriamente improcedentes, se le puede dar vista al Ministerio Público para que la denunciante sea sancionada penalmente.

Dicho de manera sencilla, cualquiera que sea el escenario, si no denuncia o denuncia pero no prueba, se le va a sancionar, posición esta última que excede, sobrepasa y desnaturaliza el contenido de la fracción II del artículo 49 mencionado.

Además, la conducta que se tipifica es una omisión y no una acción, es decir, la omisión de denunciar y no el acto positivo de denunciar. Esto quiere decir que sólo puede ser parte de escrutinio en un procedimiento administrativo de responsabilidad cuando no se denuncia, pero no lo contrario.

No debe perderse de vista que la persona que denuncia formula sus imputaciones a través de los cauces constitucionales y legales previstos para ello, ejerciendo un derecho que la Ley General y Ley de Responsabilidades le confieren, sin que pueda,

por ese motivo, pretender ser castigada a través de un procedimiento penal, derivado la denuncia que se pueda realizar en su contra.

Esto no significa, de manera alguna, que una persona pueda acusar falsamente a otra sin que existan consecuencias jurídicas o que un posible actuar doloso o malicioso deba quedar impune, pues el denunciado tiene, al menos, dos alternativas:

- Si considera que se le causó un daño moral, puede acudir a la vía civil haciendo el reclamo correspondiente.
- Si considera que el promovente declaró falsamente ante una autoridad en funciones, puede presentar la querrela correspondiente ante el Ministerio Público, para que, en su caso, se inicie la averiguación previa y se lleve a cabo el deslinde de la responsabilidad penal.

En ese tenor, si una persona denuncia a otra a través de los cauces que le confieren diversos ordenamientos, no puede afirmarse que, por ese solo hecho pueda incurrir en un delito.

En suma, la formulación de una denuncia que hace una persona no puede estar supeditada a que ésta prospere, no siendo lícito sancionarla sólo porque haya activado la instancia del procedimiento administrativo de responsabilidad.

En consideración de esta Comisión, la Norma Impugnada lleva el mensaje implícito de que si una persona denuncia y no demuestra las imputaciones que formule, será castigado mediante la iniciación de procedimiento penal, lo que probablemente puede provocar la inhibición de la formulación de las denuncias, ante el temor de que exista la posibilidad de que no se lleguen a demostrar los actos o hechos que se pretendieran probar, lo que no es aceptable ni lógica, ni jurídicamente.

#### **D. Relacionados con las disposiciones que ordenan la suspensión y disolución de las sociedades sancionadas que tengan un vínculo económico con el Estado.**

**Único. La Norma Impugnada vulnera los artículos 1, 5 y 22 de la Constitución Federal, debido a que prevé sanciones desproporcionadas, excesivas e inusitadas y que atenta contra el derecho a la libertad de trabajo.**

Se considera que las sanciones establecidas en los artículos 81, fracción II, incisos d) y e), y 227 de la Ley de Responsabilidades, resultan desproporcionadas y excesivas, a la luz del **derecho humano a la proporcionalidad de las penas y atenta contra la libertad de profesión y oficio**, amparados en los artículos 1, 5 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 11, numeral 2, de la Convención Declaración Universal de Derechos Humanos; 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 5 y 15, numeral 1, del Pacto Internacional de

Derechos Civiles y Políticos y, 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Los artículos que se tildan de inconstitucionales, establecen lo siguiente:

**Artículo 81. (...).**

I. (...).

II. (...).

a) (...).

b) (...).

c) (...).

d) La suspensión de actividades, por un periodo que no será menor de un año ni mayor de cinco años, la cual consistirá en detener, diferir o privar temporalmente a los particulares de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios por estar vinculados a faltas administrativas graves o hechos de corrupción previstos en esta Ley;

e) Disolución de la sociedad respectiva, la cual consistirá en la pérdida de la capacidad legal de una persona moral, para el cumplimiento del fin por el que fue creada por orden jurisdiccional y como consecuencia de la comisión, vinculación, participación y relación con una falta administrativa grave o hecho de corrupción previsto en esta Ley;

f) (...).

g) (...).

(...).

Las sanciones previstas en los incisos d) y e) de esta fracción, sólo serán procedentes cuando la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves o hechos de corrupción.

(...).

(...).

(...).

Cuando se sancione una persona moral con la inhabilitación definitiva dicha sanción recaerá además en forma particular a toda persona que tenga el carácter de representante, accionista, socio, propietario y persona que ejerza el control sobre la misma. Exceptuando de lo anterior a los tenedores de acciones públicas en caso de que la persona moral cotice en bolsa de valores, salvo cuando los mismos formen parte de un órgano de decisión o sea representante legal de la persona moral.

**Artículo 227.** Cuando el particular tenga carácter de persona moral, sin perjuicio de lo establecido en el artículo que antecede, el Tribunal girará oficio por el que comunicará la sentencia respectiva así como los puntos resolutivos de ésta para su cumplimiento, de conformidad con las siguientes reglas:

I. Cuando se decrete la suspensión de actividades de la sociedad respectiva, se dará vista a la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado; se inscribirá en el Registro Público de Comercio y se hará publicar un extracto de la sentencia que decreta esta medida, en el Periódico Oficial del Estado y en uno de los diarios de mayor circulación en la localidad donde tenga su domicilio fiscal el particular; y

II. Cuando se decrete la disolución de la sociedad respectiva, los responsables procederán de conformidad con la Ley General de Sociedades Mercantiles en materia de disolución y liquidación de las sociedades, o en su caso, conforme a las disposiciones legales aplicables.

En caso de que las autoridades encargadas de realizar las inscripciones de sociedades, reciban una solicitud de una nueva sociedad cuyo objeto y características sean similares a la sociedad que se haya suspendido o disuelto y que uno o varios de sus socios sean quienes integraban alguna de las sociedades señaladas en las fracciones I y II de este artículo, deberán notificarlo de inmediato al Tribunal, a fin de que éste autorice o rechace la inscripción de la sociedad de que se trate.

Los anteriores preceptos, establecen que las sanciones administrativas que deban imponerse por faltas de particulares por la comisión de alguna de las conductas

previstas en los Capítulos II, III y IV del Título Tercero de la Ley de Responsabilidades, podrán recaer en la suspensión de actividades comerciales o, incluso, la disolución de la sociedad de las personas morales responsables.

Se considera que el Órgano Legislativo se excedió al establecer una pena de ese alcance en un procedimiento de responsabilidades administrativas, en primer lugar, porque la CPEUM no lo establece, y en segundo lugar porque tal determinación no solamente sanciona a los sujetos señalados como responsables, sino que afecta a terceras personas que podrían ser ajenas a los hechos.

Por lo regular las personas morales se componen de un conjunto de personas, donde estas tienen derechos y obligaciones similares al interior de las sociedades mercantiles; sin embargo, no todas las acciones que realice uno de los socios debe afectar a la persona moral en su totalidad, llevándola a suspender sus actividades de uno a cinco años o a su disolución definitiva.

De acuerdo a los artículos que se consideran inconstitucionales, si una persona integrante de la sociedad es sancionada por actos u omisiones graves en la materia, su sanción no solo le impactaría a su persona y patrimonio, sino que podría llegar a dañar derechos de terceras personas que integran dicha sociedad, incluso, se presentarían supuestos de afectación de relaciones mercantiles con personas ajenas al sector gubernamental.

**Artículo 81, fracción II, inciso d):**

Si analizamos lo que dispone el artículo 81, fracción II, inciso d), que habla de la suspensión actividades consistentes en detener, diferir o privar temporalmente a los particulares de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios; podemos apreciar claramente que transgrede el derecho humano a la libertad de trabajo contemplado en el artículo 5° constitucional, el cual señala lo siguiente:

**Artículo 5o. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.**

El artículo anterior, establece la libertad que tienen todas las personas para trabajar y comercializar lo que se decida de manera autónoma; también contempla excepciones a tales libertades, las cuales, si las aplicamos a los supuestos que establece la Ley de Responsabilidades, la libertad comercial debería ser vedada solo en el caso concreto, a la persona responsable y con el sistema gubernamental afectado, y no de forma

extensivamente al prohibirle todo tipo de actividad comercial a la persona moral sancionada.

Ya que, si bien una persona moral puede ser sancionada y vedada de ofrecer sus servicios al sistema gubernamental, esto no quiere decir que todas las demás actividades que realice tengan el carácter de ilícitas, por lo cual, el suspender su actividad comercial y económica con el sector privado es desproporcionada y va en contra de la Constitución Federal.

Asimismo, en el artículo 227, último párrafo, se puede determinar que, como consecuencia de la suspensión de una sociedad, además de prohibir toda actividad comercial y económica de la persona moral, de uno a cinco años, también imponen una carga excesiva, desproporcional y desigual al poner a consideración de un Tribunal la autorización o rechazo de la inscripción de una nueva sociedad cuyo objeto y características sean similares a la sociedad que se haya suspendido o disuelto, al integrarla uno o varios socios que integraban alguna de las sociedades sancionadas.

Lo anterior, se considera que viola el artículo 5 de la Constitución Federal, y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al establecer procedimientos desiguales y desproporcionados en comparación con la inscripción de cualquier otra sociedad, al contar con un antecedente de sanción.

En síntesis, se considera que en el supuesto de existir en la Ley de Responsabilidades la sanción referente a la suspensión de actividades comerciales de las personas morales, de uno a cinco años, esta solo debería impactar en el sector público que fue afectado, es decir, suspender su relación como proveedor del gobierno, y no la actividad comercial con particulares, ya que esto último, limita injustificadamente a las personas morales su derecho al libre comercio, amparado en el artículo 5º constitucional. Asimismo, imponen a los socios de la persona moral una carga excesiva y desigual al intentar inscribir una sociedad de nueva creación, afectando con ello el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido, establecido en el artículo 6 del del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

**Artículo 81, fracción II, inciso e):**

Por otra parte, el inciso e), del mismo artículo y fracción en comento, establece que al comprobarse una falta administrativa grave, una sociedad debe disolverse, perdiendo la capacidad legal, para el cumplimiento del fin por el que fue creada. Lo anterior, se considera una sanción excesiva, desproporcionada e inconstitucional, porque puede afectar derechos de terceras personas ajenas a la conducta sancionada.

Se considera que no todas las acciones que realice uno de los socios debe afectar a

la persona moral en su totalidad, llevándola a orden su disolución definitiva. Esta sanción no solo le impactaría a la persona que cometió el ilícito y a su patrimonio, sino que podría llegar a dañar derechos de terceras personas que integran dicha sociedad, incluso, se presentarían supuestos de afectación de relaciones mercantiles con personas ajenas al sector gubernamental.

Es decir, por un acto prohibido por la Ley de Responsabilidades, no solo impacta en la prohibición de actividades comerciales en el sector público que fue afectado, sino que, el órgano legislativo fue más allá y restringió la actividad comercial con particulares ajenos a los hechos.

Lo anterior, se considera que afecta y limita injustificadamente a las personas morales su derecho al libre comercio, amparado en el artículo 5° constitucional; así como el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido, establecido en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este último artículo establece lo siguiente:

Artículo 6

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el **derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido** o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación tecnicoprofesional, la preparación de programas, **normas** y técnicas **encaminadas a conseguir un desarrollo económico**, social y cultural **constante y la ocupación plena y productiva**, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

(Énfasis añadido).

Por otra parte, la SCJN ya ha establecido que las sanciones no solo deben de tener el alcance del juzgador al momento de imponerla, sino que las autoridades legislativas están obligadas a emitir normas claras, para que la pena pueda ser aplicada con objetividad y justicia, como lo señala la Jurisprudencia 1a./J. 10/2006:

**EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR.** El significado y alcance de dicha garantía constitucional no se limita a constreñir a la autoridad jurisdiccional a que se abstenga de imponer por simple analogía o por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al hecho delictivo de que se trata, sino que también **obliga a la autoridad legislativa a emitir normas claras** en las que se precise la conducta reprochable y la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito, **a fin de que la pena se aplique con estricta objetividad y justicia**; que no se desvíe ese fin con una actuación arbitraria del juzgador, ni se cause un estado de incertidumbre jurídica al gobernado a quien se le aplique la norma, con el desconocimiento de la conducta que constituya el

delito, así como de la duración mínima y máxima de la sanción, por falta de disposición expresa.

De acuerdo con la Jurisprudencia anterior, se considera que la sanción impuesta referente a la disolución de la sociedad de las personas morales que sean declaradas culpables por una falta grave de un procedimiento de responsabilidades administrativas, no es objetiva ni es justa, porque afecta diversos derechos tanto de las personas morales como de personas integrantes de la sociedad.

La SCJN ha sostenido que los principios del derecho penal son aplicables al derecho administrativo sancionador en tanto ambos son manifestaciones del *ius puniendi* del Estado.<sup>65</sup> Siguiendo esta línea de argumentación, todas las sanciones administrativas se rigen por los principios constitucionales penales, como lo es el de la proporcionalidad en las sanciones. De este modo, todas las sanciones administrativas deben ser proporcionales para poder cumplir con los estándares constitucionales.

Una sanción se entiende excesiva cuando sobrepasa una medida, que en el caso concreto, la medida administrativa más gravosa debería ser prohibir relaciones comerciales futuras entre la persona moral sancionada y el ente afectado, y no con sectores externos, como podría ser la iniciativa privada.

La disolución se considera una sanción excesiva y desproporcional, y transgrediría el derecho humano a la proporcionalidad de las penas y al libre trabajo, establecido en el artículo 5 y 22 de la CPEUM; 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 15 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En conclusión, referente al presente agravio, no se comparte la disposición establecida 81, fracción II, incisos d) y e), y 227 de la Ley de Responsabilidades, debido a que a la luz de los derechos humanos se vulnera la libertad de trabajo y comercio, así como la proporcionalidad de las penas en un procedimiento de responsabilidades administrativas

## **XI. Efectos.**

Los argumentos vertidos por esta Comisión, sustentan la inconstitucionalidad de las porciones normativas impugnadas de los artículos antes referidos de la Ley de Responsabilidades.

En esa virtud, se solicita que de ser tildadas de inconstitucionales, por cuestión de

---

<sup>65</sup> Jurisprudencia P./J. 99/2006, de rubro "derecho administrativo sancionador. Para la construcción de sus propios principios constitucionales es válido acudir de manera prudente a las técnicas garantistas del derecho penal, en tanto ambos son manifestaciones de la potestad punitiva del estado", publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, agosto de 2006, t. XXIV, p. 1565.

efectos, también se invaliden todas aquellas que estén relacionadas con las mismas, 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 Federal, que disponen:

“**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: (...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

(...)”

“**Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”

Conforme a lo anterior, se solicita que sean invalidadas las porciones normativas de los preceptos que a continuación se citan:

<b>Dice:</b>	<b>Se considera que debe anularse lo que aparece tachado</b>
<p><b>Artículo 3.</b> Para efectos de esta Ley se entenderá por:</p> <p>...</p> <p>IX. Declarante: El Servidor Público o particulares señalados en el artículo 32 del presente ordenamiento, que están obligados a presentar declaración de situación patrimonial, de intereses y fiscal, en los términos de esta Ley;</p>	<p><b>Artículo 3.</b> Para efectos de esta Ley se entenderá por:</p> <p>...</p> <p>IX. Declarante: El Servidor Público <del>o particulares señalados en el artículo 32 del presente ordenamiento</del>, que están obligados a presentar declaración de situación patrimonial, de intereses y fiscal, en los términos de esta Ley;</p>
<p><b>Artículo 27. ...</b></p> <p>...</p> <p>En el Sistema de Evolución Patrimonial, de declaración de intereses y de constancias de presentación de la declaración fiscal del Sistema Estatal de Información y de la Plataforma Digital Nacional, se inscribirán según correspondan, los datos públicos de los Servidores Públicos o particulares señalados en el artículo 32 del presente ordenamiento,</p>	<p><b>Artículo 27. ...</b></p> <p>...</p> <p>En el Sistema de Evolución Patrimonial, de declaración de intereses y de constancias de presentación de la declaración fiscal del Sistema Estatal de Información y de la Plataforma Digital Nacional, se inscribirán según correspondan, los datos públicos de los Servidores Públicos <del>o particulares señalados en el artículo 32 del presente ordenamiento</del>,</p>

<p>obligados a presentar declaraciones de situación patrimonial y de intereses. De igual forma, se inscribirá la constancia que para efectos de esta Ley emita la autoridad fiscal, sobre la presentación de la declaración anual de impuestos.</p>	<p>obligados a presentar declaraciones de situación patrimonial y de intereses. De igual forma, se inscribirá la constancia que para efectos de esta Ley emita la autoridad fiscal, sobre la presentación de la declaración anual de impuestos.</p>
<p><b>Artículo 30.</b> La Contraloría y los Órganos Internos de Control, según sea el caso, deberán realizar una verificación aleatoria de las declaraciones patrimoniales que obren en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, así como de la evolución del patrimonio de los Servidores Públicos y de particulares relacionados con el servicio público. De no existir ninguna anomalía, expedirán la certificación correspondiente, la cual se anotará en dicho sistema. En caso contrario, iniciarán la investigación que corresponda.</p>	<p><b>Artículo 30.</b> La Contraloría y los Órganos Internos de Control, según sea el caso, deberán realizar una verificación aleatoria de las declaraciones patrimoniales que obren en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, así como de la evolución del patrimonio de los Servidores Públicos <del>y de particulares relacionados con el servicio público</del>. De no existir ninguna anomalía, expedirán la certificación correspondiente, la cual se anotará en dicho sistema. En caso contrario, iniciarán la investigación que corresponda.</p>
<p><b>Artículo 32.</b> Todos los Servidores Públicos, persona física o moral comprendiendo a estas últimas a los socios, accionistas, propietarios y representantes legales de la misma, que sean contratados por cualquier ente público para dar algún servicio, sean concesionarios o permisionarios de un servicio público, estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad ante la Contraloría o respectivo Órgano interno de control, en los términos previstos en la presente Ley. Asimismo, deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia. Estarán exentos de presentar las declaraciones de situación patrimonial, de intereses y fiscal, los accionistas de una persona moral cuando los mismos sean tenedores de acciones públicas en caso de que la persona moral cotice en bolsa de valores, excepto cuando los mismos formen parte de un órgano de decisión o sea representante legal de la persona moral.</p>	<p><b>Artículo 32.</b> Todos los Servidores Públicos, <del>persona física o moral comprendiendo a estas últimas a los socios, accionistas, propietarios y representantes legales de la misma, que sean contratados por cualquier ente público para dar algún servicio, sean concesionarios o permisionarios de un servicio público</del>, estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad ante la Contraloría o respectivo Órgano interno de control, en los términos previstos en la presente Ley. Asimismo, deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia. <del>Estarán exentos de presentar las declaraciones de situación patrimonial, de intereses y fiscal, los accionistas de una persona moral cuando los mismos sean tenedores de acciones públicas en caso de que la persona moral cotice en bolsa de valores, excepto cuando los mismos formen parte de un órgano de decisión o sea representante legal de la persona moral.</del></p>
<p><b>Artículo 33.</b> ... I. ... II. ... III. ...</p>	<p><b>Artículo 33.</b> ... I. ... II. ... III. ...</p>

<p>...</p> <p>Los particulares señalados en el artículo 32 de la presente Ley, deberán presentar las declaraciones señaladas en el citado artículo, entregando la declaración patrimonial inicial, de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, al menos quince días hábiles anteriores a la fecha en la cual se firme el correspondiente contrato y la declaración de modificación patrimonial, así como la de la conclusión del encargo en los mismos plazos señalados en la fracción II y III de este artículo.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Tratándose de los particulares señalados en el artículo 32 de la presente Ley, cuando el incumplimiento sea a la fracción I de este artículo, así como a la presentación de las declaraciones de intereses y fiscal, la Contraloría u Órgano Interno de Control notificarán al infractor y a la dependencia encargada de la correspondiente contratación, que dicho particular no es apto para ser contratado o ser concesionario o permisionario de un servicio público, en virtud del incumplimiento mencionado.</p> <p>Cuando la omisión a los supuestos señalados a la fracción II y III del presente artículo, sea efectuada por los particulares referidos en el anterior párrafo, la Contraloría u Órgano Interno de Control, notificarán al infractor y a la dependencia encargada de la correspondiente contratación, concesión o permiso, el que cualquiera de estos ha terminado, lo anterior, sin perjuicio para el ente público, y podrá dicha autoridad solicitar ante el Tribunal correspondiente la apertura del procedimiento conducente a fin de que se le inhabilite definitivamente.</p>	<p>...</p> <p><del>Los particulares señalados en el artículo 32 de la presente Ley, deberán presentar las declaraciones señaladas en el citado artículo, entregando la declaración patrimonial inicial, de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, al menos quince días hábiles anteriores a la fecha en la cual se firme el correspondiente contrato y la declaración de modificación patrimonial, así como la de la conclusión del encargo en los mismos plazos señalados en la fracción II y III de este artículo.</del></p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p><del>Tratándose de los particulares señalados en el artículo 32 de la presente Ley, cuando el incumplimiento sea a la fracción I de este artículo, así como a la presentación de las declaraciones de intereses y fiscal, la Contraloría u Órgano Interno de Control notificarán al infractor y a la dependencia encargada de la correspondiente contratación, que dicho particular no es apto para ser contratado o ser concesionario o permisionario de un servicio público, en virtud del incumplimiento mencionado.</del></p> <p><del>Cuando la omisión a los supuestos señalados a la fracción II y III del presente artículo, sea efectuada por los particulares referidos en el anterior párrafo, la Contraloría u Órgano Interno de Control, notificarán al infractor y a la dependencia encargada de la correspondiente contratación, concesión o permiso, el que cualquiera de estos ha terminado, lo anterior, sin perjuicio para el ente público, y podrá dicha autoridad solicitar ante el Tribunal correspondiente la apertura del procedimiento conducente a fin de que se le inhabilite definitivamente.</del></p>
<p><b>Artículo 34. ...</b></p> <p>...</p> <p>...</p>	<p><b>Artículo 34. ...</b></p> <p>...</p> <p>...</p>

<p>Para los efectos de los procedimientos penales que se deriven de la aplicación de las disposiciones del presente Título, son documentos públicos aquellos que emita la Contraloría para ser presentados como medios de prueba, en los cuales se contenga la información que obre en sus archivos documentales y electrónicos sobre las declaraciones de situación patrimonial de los Servidores Públicos y de particulares.</p>	<p>Para los efectos de los procedimientos penales que se deriven de la aplicación de las disposiciones del presente Título, son documentos públicos aquellos que emita la Contraloría para ser presentados como medios de prueba, en los cuales se contenga la información que obre en sus archivos documentales y electrónicos sobre las declaraciones de situación patrimonial de los Servidores Públicos <del>y de particulares.</del></p>
<p><b>Artículo 37.</b> En los casos en que la declaración de situación patrimonial del Declarante refleje un incremento en su patrimonio que no sea explicable o justificable en virtud de su remuneración como servidor público o como particular, la Contraloría y los Órganos Internos de Control, inmediatamente solicitarán sea aclarado bajo protesta de decir verdad el origen de dicho enriquecimiento. De no justificarse fehacientemente que la procedencia del citado enriquecimiento fue lícito, la Contraloría y los Órganos Internos de Control procederán a integrar el expediente correspondiente, para darle trámite conforme a lo establecido en esta Ley, y formularán, en su caso, la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público.</p>	<p><b>Artículo 37.</b> En los casos en que la declaración de situación patrimonial del Declarante refleje un incremento en su patrimonio que no sea explicable o justificable en virtud de su remuneración como servidor público <del>o como particular,</del> la Contraloría y los Órganos Internos de Control, inmediatamente solicitarán sea aclarado bajo protesta de decir verdad el origen de dicho enriquecimiento. De no justificarse fehacientemente que la procedencia del citado enriquecimiento fue lícito, la Contraloría y los Órganos Internos de Control procederán a integrar el expediente correspondiente, para darle trámite conforme a lo establecido en esta Ley, y formularán, en su caso, la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público.</p>
<p><b>Artículo 46.</b> Se encuentran obligados a presentar declaración de intereses todos los Servidores Públicos y particulares señalados en el artículo 32 del presente ordenamiento, mismos que deberán presentar la declaración patrimonial en términos de esta Ley.</p>	<p><b>Artículo 46.</b> Se encuentran obligados a presentar declaración de intereses todos los Servidores Públicos <del>y particulares señalados en el artículo 32 del presente ordenamiento,</del> mismos que deberán presentar la declaración patrimonial en términos de esta Ley.</p>
<p><b>Artículo 48. ...</b></p> <p>La declaración de intereses, deberá presentarse en los plazos a que se refiere el artículo 33 de esta Ley y de la misma manera le serán aplicables los procedimientos establecidos en dicho artículo para el incumplimiento de dichos plazos. También, deberá presentar la declaración en cualquier momento en que el servidor público o los particulares señalados en el artículo 32 del presente ordenamiento, en el ejercicio de sus funciones, considere que se puede actualizar un posible Conflicto de Interés.</p>	<p><b>Artículo 48. ...</b></p> <p>La declaración de intereses, deberá presentarse en los plazos a que se refiere el artículo 33 de esta Ley y de la misma manera le serán aplicables los procedimientos establecidos en dicho artículo para el incumplimiento de dichos plazos. También, deberá presentar la declaración en cualquier momento en que el servidor público <del>o los particulares señalados en el artículo 32 del presente ordenamiento,</del> en el ejercicio de sus funciones, considere que se puede actualizar un posible Conflicto de Interés.</p>

<p><b>Artículo 78.</b> Las sanciones administrativas que imponga el Tribunal a los Servidores Públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves o hechos de corrupción, consistirán en:</p> <p>...</p> <p>V. Inhabilitación definitiva para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.</p> <p>...</p>	<p><b>Artículo 78.</b> Las sanciones administrativas que imponga el Tribunal a los Servidores Públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves o hechos de corrupción, consistirán en:</p> <p>...</p> <p><del>V. Inhabilitación definitiva para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.</del></p> <p>...</p>
<p><b>Artículo 81.</b> Las sanciones administrativas que deban imponerse por faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los Capítulos II, III y IV del Título Tercero de esta Ley, consistirán en:</p> <p>I. Tratándose de personas físicas:</p> <p>...</p> <p>c) Inhabilitación definitiva para para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas o cualquier cargo como servidor público en el estado o municipios de Nuevo León;</p> <p>...</p> <p>II. Tratándose de personas morales:</p> <p>...</p> <p>c) Inhabilitación definitiva para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas o cualquier cargo como servidor público en el estado o municipios de Nuevo León;</p> <p>d) La suspensión de actividades, por un periodo que no será menor de un año ni mayor de cinco años, la cual consistirá en detener, diferir o privar temporalmente a los particulares de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios por estar vinculados a faltas administrativas graves o hechos de corrupción previstos en esta Ley;</p> <p>e) Disolución de la sociedad respectiva, la cual consistirá en la pérdida de la capacidad legal de una persona moral, para el cumplimiento del fin por el que fue creada por orden jurisdiccional y como consecuencia de la comisión, vinculación, participación y relación con una falta administrativa grave o hecho de</p>	<p><b>Artículo 81.</b> Las sanciones administrativas que deban imponerse por faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los Capítulos II, III y IV del Título Tercero de esta Ley, consistirán en:</p> <p>I. Tratándose de personas físicas:</p> <p>...</p> <p><del>e) Inhabilitación definitiva para para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas o cualquier cargo como servidor público en el estado o municipios de Nuevo León;</del></p> <p>...</p> <p>II. Tratándose de personas morales:</p> <p>...</p> <p><del>e) Inhabilitación definitiva para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas o cualquier cargo como servidor público en el estado o municipios de Nuevo León;</del></p> <p><del>d) La suspensión de actividades, por un periodo que no será menor de un año ni mayor de cinco años, la cual consistirá en detener, diferir o privar temporalmente a los particulares de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios por estar vinculados a faltas administrativas graves o hechos de corrupción previstos en esta Ley;</del></p> <p><del>e) Disolución de la sociedad respectiva, la cual consistirá en la pérdida de la capacidad legal de una persona moral, para el cumplimiento del fin por el que fue creada por orden jurisdiccional y como consecuencia de la comisión, vinculación, participación y relación con una falta administrativa grave o hecho de</del></p>

<p>corrupción previsto en esta Ley;</p> <p>...</p> <p>Las sanciones previstas en los incisos d) y e) de esta fracción, sólo serán procedentes cuando la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves o hechos de corrupción.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Cuando se sancione una persona moral con la inhabilitación definitiva dicha sanción recaerá además en forma particular a toda persona que tenga el carácter de representante, accionista, socio, propietario y persona que ejerza el control sobre la misma. Exceptuando de lo anterior a los tenedores de acciones públicas en caso de que la persona moral cotice en bolsa de valores, salvo cuando los mismos formen parte de un órgano de decisión o sea representante legal de la persona moral.</p>	<p><del>corrupción previsto en esta Ley;</del></p> <p><del>...</del></p> <p><del>Las sanciones previstas en los incisos d) y e) de esta fracción, sólo serán procedentes cuando la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves o hechos de corrupción.</del></p> <p><del>...</del></p> <p><del>...</del></p> <p><del>...</del></p> <p><del>Cuando se sancione una persona moral con la inhabilitación definitiva dicha sanción recaerá además en forma particular a toda persona que tenga el carácter de representante, accionista, socio, propietario y persona que ejerza el control sobre la misma. Exceptuando de lo anterior a los tenedores de acciones públicas en caso de que la persona moral cotice en bolsa de valores, salvo cuando los mismos formen parte de un órgano de decisión o sea representante legal de la persona moral.</del></p>
<p>Artículo 93. La denuncia deberá contener los datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad administrativa por la comisión de faltas administrativas, o hechos de corrupción, y podrán ser presentadas de manera electrónica a través de los mecanismos que para el caso establezcan las Autoridades investigadoras. Lo anterior, sin menoscabo de lo que determine para tal efecto la plataforma digital del Sistema Nacional Anticorrupción y/o del Sistema Estatal Anticorrupción.</p> <p>En caso de que la denuncia resulte una narrativa temeraria y notoriamente improcedente, se podrá dar vista al Ministerio Público.</p>	<p>Artículo 93. La denuncia deberá contener los datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad administrativa por la comisión de faltas administrativas, o hechos de corrupción, y podrán ser presentadas de manera electrónica a través de los mecanismos que para el caso establezcan las Autoridades investigadoras. Lo anterior, sin menoscabo de lo que determine para tal efecto la plataforma digital del Sistema Nacional Anticorrupción y/o del Sistema Estatal Anticorrupción.</p> <p><del>En caso de que la denuncia resulte una narrativa temeraria y notoriamente improcedente, se podrá dar vista al Ministerio Público.</del></p>
<p>Artículo 227. Cuando el particular tenga carácter de persona moral, sin perjuicio de lo establecido en el artículo que antecede, el Tribunal girará oficio por el que comunicará la sentencia respectiva así como los puntos resolutive de</p>	<p><del>Artículo 227. Cuando el particular tenga carácter de persona moral, sin perjuicio de lo establecido en el artículo que antecede, el Tribunal girará oficio por el que comunicará la sentencia respectiva así como los puntos resolutive de</del></p>

<p>ésta para su cumplimiento, de conformidad con las siguientes reglas:</p> <p>I. Cuando se decrete la suspensión de actividades de la sociedad respectiva, se dará vista a la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado; se inscribirá en el Registro Público de Comercio y se hará publicar un extracto de la sentencia que decrete esta medida, en el Periódico Oficial del Estado y en uno de los diarios de mayor circulación en la localidad donde tenga su domicilio fiscal el particular; y</p> <p>II. Cuando se decrete la disolución de la sociedad respectiva, los responsables procederán de conformidad con la Ley General de Sociedades Mercantiles en materia de disolución y liquidación de las sociedades, o en su caso, conforme a las disposiciones legales aplicables.</p> <p>En caso de que las autoridades encargadas de realizar las inscripciones de sociedades, reciban una solicitud de una nueva sociedad cuyo objeto y características sean similares a la sociedad que se haya suspendido o disuelto y que uno o varios de sus socios sean quienes integraban alguna de las sociedades señaladas en las fracciones I y II de este artículo, deberán notificarlo de inmediato al Tribunal, a fin de que éste autorice o rechace la inscripción de la sociedad de que se trate.”</p>	<p><del>ésta para su cumplimiento, de conformidad con las siguientes reglas:</del></p> <p><del>I. Cuando se decrete la suspensión de actividades de la sociedad respectiva, se dará vista a la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado; se inscribirá en el Registro Público de Comercio y se hará publicar un extracto de la sentencia que decrete esta medida, en el Periódico Oficial del Estado y en uno de los diarios de mayor circulación en la localidad donde tenga su domicilio fiscal el particular; y</del></p> <p><del>II. Cuando se decrete la disolución de la sociedad respectiva, los responsables procederán de conformidad con la Ley General de Sociedades Mercantiles en materia de disolución y liquidación de las sociedades, o en su caso, conforme a las disposiciones legales aplicables.</del></p> <p><del>En caso de que las autoridades encargadas de realizar las inscripciones de sociedades, reciban una solicitud de una nueva sociedad cuyo objeto y características sean similares a la sociedad que se haya suspendido o disuelto y que uno o varios de sus socios sean quienes integraban alguna de las sociedades señaladas en las fracciones I y II de este artículo, deberán notificarlo de inmediato al Tribunal, a fin de que éste autorice o rechace la inscripción de la sociedad de que se trate.”</del></p>
---	---

Ello, sin perjuicio de que también deberán invalidarse aquellas disposiciones relacionadas con las normas controvertidas, aunque no se hayan citado expresamente en esta demanda, así como las contenidas en algún otro ordenamiento local que, por vía de consecuencia, tengan que ser anuladas.

## **XII. Pruebas.**

**1. DOCUMENTAL PÚBLICA.** Consistente en el Acuerdo número 151 emitido por la LXXIV Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, donde se nombra a la suscrita como Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León (Anexo 1).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 280 primer párrafo, del Código

Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia, en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; solicito que en el acuerdo de admisión se ordene la devolución de dicha documental y que, en sustitución de la misma, se deje en autos copia cotejada por el Secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue esta Comisión.

**2. DOCUMENTAL PÚBLICA.** Consistente en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nuevo León que contiene las disposiciones jurídicas controvertidas (Anexo 2).

Asimismo, se anexa en disco compacto el presente escrito de demanda (Anexo 3).

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 en tiempo y forma la acción de inconstitucionalidad que promuevo en mi calidad de Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León.

**Segundo.** Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en la forma y términos planteados.

**Tercero.** Tener por designados como delegados y autorizados a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalando como domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos, el ya mencionado.

**Cuarto.** Admitir las pruebas ofrecidas en el capítulo correspondiente.

**Quinto.** Se supla, en su caso, la posible deficiencia en la formulación de los conceptos de invalidez que se plantean y se apliquen los tratados internacionales de derechos humanos no invocados por la suscrita,<sup>66</sup> con la finalidad de resolver lo conducente sobre la regularidad constitucional de las porciones normativas de los preceptos mencionados de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, que son objeto de impugnación.

---

<sup>66</sup> De acuerdo a lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 155/2007.

**Sexto.** En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la porción normativa de la disposición legal impugnada.

Ciudad de México, a 9 de julio de 2019.

**Maestra Sofía Velasco Becerra**  
Presidenta de la Comisión Estatal de  
Derechos Humanos de Nuevo León