

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

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

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

**María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 91, fracción III, 94, fracción III, y 97, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, expedida mediante Decreto publicado el 09 de octubre de 2021 en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de la citada entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Periférico Sur 3453, Anexo B, séptimo piso, colonia San Jerónimo Lídice, demarcación territorial Magdalena Contreras, C. P. 10200, Ciudad de México.

Designo como delegadas y delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, José Cuauhtémoc Gómez Hernández y a Alberto de Jesús Lara Ghenno, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2196579 y 08735629, respectivamente, que las y los acreditan como licenciadas y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, José Luis Esquivel Ruiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Paola Delgado Courrech y Abraham Sánchez Trejo.

## Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III.	Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados .....	4
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados .....	4
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción .....	5
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX.	Introducción .....	6
X.	Concepto de invalidez.....	7
	ÚNICO.....	7
	A. Derecho de igualdad y no discriminación.....	8
	B. Libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.....	12
	C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas .....	14
	• Test de escrutinio ordinario de proporcionalidad .....	25
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	29
	ANEXOS .....	29



CNDH  
M É X I C O

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

### I. Nombre y firma de la promovente

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

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

A. Congreso del Estado Libre y Soberano de Colima.

B. Gobernador del Estado de Colima.

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

Artículos 91, fracción III, 94, fracción III, y 97, fracción III, todos en la porción normativa “*ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva*”, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, expedida mediante Decreto publicado el 09 de octubre de 2021 en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de la citada entidad federativa, cuyo texto se transcribe a continuación:

*“Artículo 91. La designación de la persona titular de la Secretaría General será aprobada por mayoría absoluta del Pleno del Congreso, a propuesta de la Junta de Gobierno, a través de su Presidente, por el término de la Legislatura. Para ser titular de la Secretaría General se requiere: (...)*

*III. No haber sido dictada sentencia definitiva en su contra por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva;(...)”.*

*“Artículo 94. La designación de la persona titular de la Contraloría Interna será aprobada por mayoría absoluta del Pleno del Congreso, a propuesta de la Junta de Gobierno, a través de su Presidente, por el término de la Legislatura. (...)*

*III. No haber sido dictada sentencia definitiva en su contra por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva; (...)*".

*"Artículo 97. La Dirección del Instituto estará a cargo de una persona titular de la misma, quien será aprobada por mayoría absoluta del Pleno del Congreso, a propuesta de la Junta de Gobierno, a través de su Presidente, derivada de un procedimiento de convocatoria pública. Para ser titular del Instituto se requiere: (...)*

*III. No haber sido dictada sentencia definitiva en su contra por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva; (...)*".

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

- 1º, 5º y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

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

- Derecho de igualdad y prohibición de discriminación.
- Derecho de acceso a un cargo en el servicio público.
- Libertad de trabajo.

#### **VI. Competencia**

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

## VII. Oportunidad en la promoción

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

Las disposiciones normativas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Colima el 09 de octubre de 2021, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del domingo 10 del mismo mes al lunes 08 de noviembre del dicho año. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

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

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución

---

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

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

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

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

Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI<sup>2</sup>, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

## IX. Introducción

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

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

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

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

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de

---

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

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

contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

#### **X. Concepto de invalidez**

**ÚNICO.** Los artículos 91, fracción III, 94, fracción III, y 97, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, en las porciones normativas señaladas, establecen como requisitos para acceder a la titularidad de la Secretaría General, de la Contraloría Interna, y del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias, todos del mencionado Poder, no haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva.

Dichos requisitos impiden de forma injustificada que las personas que se encuentren en esos supuestos puedan desempeñar tales cargos, aun cuando las sanciones impuestas ya hayan sido cumplidas, con lo cual transgreden los derechos de igualdad y de no discriminación, de acceso a un cargo público, así como la libertad de trabajo.

Ello, pues quienes han sido sancionadas con inhabilitación en algún momento por la comisión de alguna falta administrativa y que ya cumplieron con la misma, deben tener la posibilidad de ocupar puestos públicos en igualdad de circunstancias que las demás personas.

En el presente concepto de invalidez se argumentará la incompatibilidad con el bloque de constitucionalidad mexicano de los preceptos normativos señalados *supra* de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, los cuales establecen como requisitos para acceder a las titularidades de la Secretaría General, de la Contraloría Interna, y del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias, todos de dicho órgano legislativo, no haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva.

Esta Comisión Nacional considera que tales exigencias resultan incompatibles con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sustancialmente porque establecen requisitos cuyo efecto es excluir de forma injustificada a determinados sectores de la población de la posibilidad de ocupar esos empleos, dada su amplitud

y generalidad, por lo que se estima que transgreden los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación.

Adicionalmente, las disposiciones constituyen medidas legislativas que obstaculizan el ejercicio del derecho a la libertad de trabajo y de acceso a un cargo público.

Para exponer los argumentos que hacen patente la inconstitucionalidad de dichos preceptos, el concepto de invalidez se estructura de la siguiente manera: en un primer apartado se expondrá el contenido y alcances de los derechos humanos que se estiman transgredidos, a saber: derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación; así como la libertad de trabajo y a ocupar a un cargo público.

En el segundo apartado se explicará en lo particular las transgresiones constitucionales en las que incurren las disposiciones impugnadas, contrastando su contenido normativo frente al marco constitucional antes mencionado.

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

Para iniciar con la explicación de este subapartado, esta Comisión Nacional estima pertinente partir de lo dispuesto en el artículo 1° de la Constitución Federal, el cual reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es parte.

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

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

De esta manera, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del

ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con el mismo.<sup>3</sup>

Ahora bien, en el ámbito legislativo el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido de las leyes, de manera que las palabras y oraciones utilizadas no conduzcan a una desigualdad o discriminación. Es decir, el deber de cuidado a cargo del legislador impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formula para no incurrir en un trato diferenciado injustificado.<sup>4</sup>

Es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Es decir, son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación. La distinción es razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en el detrimento de los derechos humanos de una persona.<sup>5</sup>

Así, resulta contraria al parámetro de regularidad constitucional toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación.<sup>6</sup>

Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, que el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente. Sin embargo, éste debe

---

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

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

<sup>5</sup> Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 6 *supra*.

<sup>6</sup> *Ídem*.

sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.<sup>7</sup>

El desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional ha dilucidado que no solo se otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley misma, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que, en algunas ocasiones, hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido. Por lo anterior, en los casos en que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizarse si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.<sup>8</sup>

Asimismo, ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.<sup>9</sup>

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

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

---

<sup>7</sup> Tesis 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: ***“IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO.”***

<sup>8</sup> Tesis jurisprudencial 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, del rubro: ***“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.”***

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

- **Igualdad ante la Ley:** obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma Litis salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
- **Igualdad en la Ley:** opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.<sup>10</sup>

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha interpretado que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.<sup>11</sup>

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

En esa tesitura, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva 18/03, sostuvo que el principio de igualdad ante la ley y no discriminación pertenece al *ius cogens*, puesto que sobre él descansa todo el

---

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

<sup>11</sup> *Ídem.*

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

andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico.

Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.<sup>13</sup>

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

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

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

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

Es importante mencionar que el numeral 5º de la Constitución Federal puntualmente establece que cualquier persona, sin ningún impedimento, podrá

---

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

dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos, derecho que únicamente podrá vedarse por determinación judicial o resolución gubernativa, en los términos de la ley, cuando se ofendan los derechos de terceros o de la sociedad.

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

Bajo ese orden de ideas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que todo proceso de nombramiento de un cargo en la administración pública debe tener como función no sólo la selección según los méritos y calidades del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público. En consecuencia, se debe elegir al personal exclusivamente por el mérito personal y su capacidad profesional, a través de mecanismos objetivos de selección y permanencia que tengan en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones que se van a desempeñar.<sup>14</sup>

Así, el Tribunal Interamericano ha enfatizado que los procedimientos de nombramiento de las personas servidoras públicas tampoco pueden involucrar privilegios o requisitos irrazonables, pues la igualdad de oportunidades se garantiza a través de una libre concurrencia; de tal forma que todas las personas ciudadanas que acrediten los requisitos determinados en la ley deben poder participar en los procesos de selección sin ser objeto de tratos desiguales y arbitrarios. Por tanto, no son admisibles las restricciones que impidan o dificulten llegar al servicio público con base en sus méritos.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela, Sentencia (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) de 30 de junio de 2009, párr. 72.

<sup>15</sup> *Ibidem*, párr. 73.

### C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

Como se adelantó en líneas previas, esta Comisión Nacional considera que las normas combatidas resultan contrarias a los derechos de igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y acceso a un cargo público reconocidos en el texto constitucional en sus artículos 1º, 5º y 35, fracción VI, así como en diversos tratados internacionales.

Ello, ya que los artículos 91, fracción III, 94, fracción III, y 97, fracción III<sup>16</sup>, del ordenamiento cuestionado establecen como requisito para acceder a las titularidades de la Secretaría General, Contraloría Interna, y de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias, todos del Poder Legislativo de la citada entidad federativa, entre otros, no haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva.

La mencionada exigencia transgrede los invocados derechos humanos reconocidos en el bloque de regularidad constitucionalidad porque impiden de manera injustificada que las personas en esa situación accedan a los cargos precisados, aun cuando ya cumplieron con la sanción impuesta por las faltas cometidas.

---

<sup>16</sup> “**Artículo 91.** La designación de la persona titular de la Secretaría General será aprobada por mayoría absoluta del Pleno del Congreso, a propuesta de la Junta de Gobierno, a través de su Presidente, por el término de la Legislatura. Para ser titular de la Secretaría General se requiere: (...) III. No haber sido dictada sentencia definitiva en su contra por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; **ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva; (...)**”.

“**Artículo 94.** La designación de la persona titular de la Contraloría Interna será aprobada por mayoría absoluta del Pleno del Congreso, a propuesta de la Junta de Gobierno, a través de su Presidente, por el término de la Legislatura. (...) III. No haber sido dictada sentencia definitiva en su contra por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; **ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva; (...)**”.

“**Artículo 97.** La Dirección del Instituto estará a cargo de una persona titular de la misma, quien será aprobada por mayoría absoluta del Pleno del Congreso, a propuesta de la Junta de Gobierno, a través de su Presidente, derivada de un procedimiento de convocatoria pública. Para ser titular del Instituto se requiere: (...)

III. No haber sido dictada sentencia definitiva en su contra por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; **ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva; (...)**”.

A efecto de partir con la exposición de las razones que conllevan a la inconstitucionalidad de los preceptos referidos, a continuación, se transcriben las normas de mérito para una mayor claridad:

“**Artículo 91.** La designación de la persona titular de la Secretaría General será aprobada por mayoría absoluta del Pleno del Congreso, a propuesta de la Junta de Gobierno, a través de su Presidente, por el término de la Legislatura. Para ser titular de la Secretaría General se requiere: (...)”

III. No haber sido dictada sentencia definitiva en su contra por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; **ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva; (...)**”.

“**Artículo 94.** La designación de la persona titular de la Contraloría Interna será aprobada por mayoría absoluta del Pleno del Congreso, a propuesta de la Junta de Gobierno, a través de su Presidente, por el término de la Legislatura. (...)”

III. No haber sido dictada sentencia definitiva en su contra por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; **ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva; (...)**”.

“**Artículo 97.** La Dirección del Instituto estará a cargo de una persona titular de la misma, quien será aprobada por mayoría absoluta del Pleno del Congreso, a propuesta de la Junta de Gobierno, a través de su Presidente, derivada de un procedimiento de convocatoria pública. Para ser titular del Instituto se requiere:

(...)

III. No haber sido dictada sentencia definitiva en su contra por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; **ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva; (...)**”.

Como se desprende del texto trasunto, este Organismo Nacional advierte que las normas impiden de manera injustificada que las personas accedan a las titularidades de la Secretaría General, Contraloría Interna, y de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias, todos del Poder Legislativo de la citada entidad federativa, aun cuando ya compurgaron la pena o sanción impuesta por las faltas administrativas cometidas en el pasado.

En efecto, las normas impugnadas limitan de forma genérica los derechos de las personas inhabilitadas en el servicio público, sin considerar si las conductas

sancionadas de que se trate se relacionan o no con las funciones que deban desempeñarse una vez que asuman el cargo de que se trate.

De ahí que, aquellas personas que por cualquier motivo fueron inhabilitadas para ejercer el servicio público en el pasado y que ya cumplieron con esa sanción, quedarán excluidas de la oportunidad de participar en ese proceso de selección para ocupar tales cargos.

A juicio de esta Institución Autónoma, no es constitucionalmente válido que se impida el acceso al desempeño del servicio público a las personas que hayan sido sancionadas con inhabilitación, dado que tal medida se traduce en una exclusión injustificada y discriminatoria para las personas que se encuentren en esa condición social y/o jurídica, que les impide ejercer su derecho a la libertad de trabajo y, en específico, a ocupar un cargo público.

Por el contrario, esta Comisión Nacional considera que para que una restricción de esa naturaleza sea válida deben examinarse las funciones y obligaciones que tienen a su cargo los puestos correspondientes y, una vez hecho ello, señalar con precisión únicamente las conductas reprochables que se encuentran estrechamente vinculadas con el empleo en cuestión.

Toda vez que las normas se refieren a tres cargos distintos, ahora corresponde señalar cuáles son las atribuciones que les conciernen, de conformidad con la normatividad aplicable, lo cual nos permitirá analizar si las exigencias tildadas de inconstitucionales resultan razonables en atención a esas funciones.

Primeramente, en lo que se refiere a la **Secretaría General** -en términos de los artículos 87, fracción I, y 90 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima- es un **órgano técnico administrativo** del Congreso responsable de asistir puntualmente en las actividades de éste, dependiente de la Junta de Gobierno.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 94 del Reglamento del ordenamiento cuestionado, la persona titular de la Secretaría General tendrá a su cargo las siguientes atribuciones:

- Coordinar y supervisar el trabajo de las Direcciones, Jefaturas y Unidades bajo su mando, para el cumplimiento de las responsabilidades, acuerdos y

resoluciones del Pleno, de la Mesa Directiva, de la Junta de Gobierno, y en su caso, de la Comisión Permanente.

- Elaborar y mantener actualizado el inventario general de bienes del Congreso y encargarse del mantenimiento preventivo y correctivo que se requiera.
- Recibir y dar curso a la correspondencia oficial dirigida al Congreso.
- Atender los asuntos relativos al personal bajo su mando y aplicar, previo acuerdo de la Junta de Gobierno, los correctivos correspondientes.
- Apoyar, por medio de la Dirección de Asuntos Jurídica, en los trabajos propios de las Comisiones.
- Llevar los libros, registros y demás documentos necesarios para el control y seguimiento de los asuntos del Congreso.
- Vigilar la elaboración del Diario de Debates, que estará a cargo de la Dirección de Proceso Legislativo, en coordinación con la Jefatura de Informática.
- Entregar los citatorios a los Diputados, así como notificar las resoluciones que emita el Congreso, y las convocatorias, así como cualquier otra documentación que emita este Poder, notificaciones que podrá hacer por sí o mediante autorización, mediante oficio, de cualquier servidor público adscrito al Congreso.
- Expedir los nombramientos de los servidores públicos adscritos al Congreso o a sus órganos de apoyo, previo acuerdo de la Junta de Gobierno.
- Proporcionar a todos los Diputados el apoyo necesario para que cuenten con los documentos indispensables para el desempeño de sus actividades.
- Coordinar los servicios de apoyo necesarios para la celebración de las sesiones del Pleno, de la Comisión Permanente, así como de las reuniones de las Comisiones y demás reuniones que celebre el Congreso.
- Acordar con la Junta de Gobierno las cuestiones administrativas, financieras y de suministros de bienes y servicios a los Diputados, Grupos Parlamentarios y Comisiones del Congreso.
- Supervisar la expedición y remisión de los documentos legislativos que deban publicarse en el Periódico Oficial “El estado de Colima”.
- Supervisar el ejercicio del presupuesto de egresos del Poder Legislativo.
- Coadyuvar con la Junta de Gobierno en la elaboración del proyecto de presupuesto de egresos del Poder Legislativo.
- Las demás que le confieran la Ley, este Reglamento, el Pleno, la Mesa Directiva o la Junta de Gobierno.

De lo anterior se desprende que la persona titular de la Secretaría General del Congreso colimense fundamentalmente desempeñará funciones de coordinación, supervisión administrativas y financieras, así como de apoyo para el Poder Legislativo de esa entidad federativa.

En lo que respecta a la **Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigación Parlamentarias**, se destaca preliminarmente que, en términos de los diversos 87, fracción III, y 95 del ordenamiento impugnado, el mencionado Instituto es un órgano de apoyo del Poder Legislativo local, el cual tiene a su cargo realizar las **tareas de investigación jurídica y legislativa que requiera el Congreso colimense**, así como la **capacitación, profesionalización y asesoría parlamentaria** y el resguardo de los archivos históricos del indicado Poder estatal.

Atento a ello, se colige que la persona titular de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigación Parlamentaria del Congreso colimense esencialmente desempeñará funciones de dirección académica y administrativas.

En otras palabras, las funciones de la persona titular de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigación Parlamentaria del Congreso de la entidad giran en torno a la administración, organización y representación de la referida institución, es decir, desempeña funciones de gestión administrativa, jurídica, técnica y profesional.

Apuntado lo anterior, ahora corresponde hacer algunas precisiones en torno al cargo correspondiente al titular de la Contraloría Interna del Poder Legislativo estatal, dada la naturaleza del órgano que encabeza.

Si bien no pasa desapercibido para esta Comisión Nacional que se trata del órgano interno de control de ese Poder, y por tanto, que cuenta con facultades de fiscalización, auditoría interna, vigilancia, transparencia, rendición de cuentas, investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades de servidores públicos, conforme al artículo 93 de la ley multirreferida, lo cierto es que a partir de la configuración normativa del artículo 94, fracción III, del mismo ordenamiento, el precepto resulta demasiado amplio, ya que al contemplar de forma genérica y absoluta que no podrán aspirar a ejercer la titularidad de la Contraloría Interna del Poder Legislativo local todas aquellas personas que fueron sancionadas administrativamente con inhabilitación, sin importar el tipo de falta que dio lugar a

la sanción ni la temporalidad de la misma, constituye un requisito injustificado, pues no quiere decir que los aspirantes nunca serán aptos para desempeñar dicho puesto.

En este punto, es necesario recordar que la restricción se actualiza por el hecho de haber sido sancionado administrativamente con inhabilitación en el servicio público. Sin embargo, no debe perderse de vista que esa sanción administrativa procede incluso por la comisión de faltas no graves<sup>17</sup>.

Además, el artículo 76 de la referida Ley General establece que en la imposición de dichas sanciones se deberá considerar los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, así como:

- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos, la antigüedad en el servicio;
- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución, y
- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.

De lo anterior, es dable afirmar que la Ley General de Responsabilidades Administrativas prevé todo un régimen de faltas administrativas no graves y sus respectivas sanciones, entre las que se encuentra la de inhabilitación, la cual será personalizada en términos de dicho marco legal.

Por otra parte, la mencionada Norma marco también prevé como sanción la inhabilitación por la comisión de faltas administrativas graves<sup>18</sup>.

Lo anterior significa que la imposición de la inhabilitación en el servicio público puede derivar de la comisión tanto de una falta administrativa grave o no grave. De tal manera que, si bien el legislador colimense pretendió asegurar que las personas que ocupen el cargo tengan el perfil idóneo para ejecutar sus funciones de manera adecuada y acorde con la naturaleza del empleo público en cuestión, perdió de vista que no toda comisión de faltas administrativas de los servidores públicos se relaciona con actos o hechos de corrupción.

Hasta lo aquí expuesto, se considera que, en atención a esas atribuciones de los empleos públicos en comento, las restricciones contenidas en las disposiciones

---

<sup>17</sup> Véase los artículos 49 y 75 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

<sup>18</sup> Véase el artículo 78 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

normativas impugnadas son desproporcionales al no acotar la restricción en función de la conducta cometida que ameritó la imposición de la inhabilitación, que pudiese afectar el adecuado desarrollo de las funciones de los cargos públicos a los que se ha hecho referencia.

Por ello, se sostiene que las normas atentan contra el derecho a la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo en el servicio público, toda vez que excluyen a todas las personas que hayan sido inhabilitadas en el servicio público, aun cuando el motivo de sanción no se relacione de manera alguna con las atribuciones que corresponden al cargo, de manera que las normas resultan claramente *sobre inclusivas*.

En otras palabras, la generalidad y amplitud de los artículos 91, fracción III, 94, fracción III, y 97, fracción III, todos en la porción normativa impugnada, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, provocan un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad a los respectivos empleos públicos a personas que en el pasado hayan sido inhabilitadas en el servicio público, sin que ello permita justificar en cada caso y con relación a la función en cuestión, la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto a ejercer, sobre todo, tratándose de sanciones que ya fueron ejecutadas o cumplidas.

Sobre el particular, en todo caso, el legislador debió acotar lo más posible las exigencias impugnadas, de forma que únicamente se restringiera el acceso a las personas que aspiren a ser titulares de tales cargos cuando hayan cometido conductas realmente gravosas y que se encuentren estrechamente vinculadas con las funciones a ejercer en tales puestos públicos, de forma tal que permitan válidamente poner en duda que el aspirante en cuestión vaya a ejercer de manera proba, íntegra y honesta sus atribuciones.

No obstante, las normas establecen de forma genérica y absoluta que no podrán aspirar a ejercer ese cargo todas aquellas personas que hayan sido sancionadas con inhabilitación, sin importar el tipo de falta (que incluso pudo ser no grave) que dio lugar a la referida sanción, así como tampoco la temporalidad de la misma, lo cual constituye un requisito injustificado, pues ello no significa que dichas aspirantes no sean aptas para desempeñarse en los cargos previamente apuntados.

En otras palabras, el requisito al que se refieren de forma coincidente los artículos tildados de inconstitucionales resulta irrazonable y abiertamente desproporcional, ya que:

- no distingue entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas, ni entre faltas graves o no graves;
- no contiene límite temporal, en cuanto a si la respectiva sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente;
- tampoco hace la distinción entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción, y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.<sup>19</sup>

Por ello, este Organismo Autónomo considera que las normas impugnadas constituye una restricción al acceso de un empleo público que excluye por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido inhabilitada por cualquier vía, razón o motivo y en cualquier momento, considerando que **las prescripciones normativas abarcan un gran número de posibles hipótesis normativas que impide incluso valorar si los mismos tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño como titulares de la Secretaría General, Contraloría Interna, y de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias, todos del Poder Legislativo de la citada entidad federativa**, lo que evidencia la *sobre inclusividad* de las disposiciones.

Al respecto es importante hacer una aclaración más en cuanto al puesto de Contralor Interno. Si bien –a diferencia de los cargos de titulares de la Secretaría General y de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias del Poder Legislativo, en las que es claro que no hay una estrecha vinculación con las funciones a desempeñar y la restricción impuesta– sus atribuciones sí pudieran relacionarse de alguna forma con el requisito de no haber sido sancionado con inhabilitación en el servicio público, es menester hacer notar ante ese Alto Tribunal que la norma comparte, con las otros preceptos impugnados, el mismo vicio de inconstitucionalidad.

En efecto, por la configuración de la norma, es evidente que resulta *sobreinclusiva* ya que restringe injustificadamente el acceso a un empleo público al excluir por igual y

---

<sup>19</sup> Sentencia dictada por el Pleno de ese Máximo Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 111/2019, en sesión del 21 de julio de 2020, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 92.

de manera genérica a cualquier persona que haya sido sancionada administrativamente con inhabilitación, por cualquier razón o motivo, y en cualquier momento, lo cual demuestra una falta de razonabilidad y proporcionalidad de la medida, en virtud del gran número de posibles supuestos comprendidos en la hipótesis normativa, que impide incluso valorar si tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño del empleo, pues como ya se hizo notar, la imposición de esa sanción también obedece a la comisión de faltas no graves.

En esa línea, es evidente que la exigencia para ocupar el cargo de Contralor no atiende a casos concretos y permite que se limite a una persona desempeñarse en el empleo público, aun cuando la conducta infractora que cometió no amerite necesariamente que sea excluido de toda posibilidad de ocupar el cargo, de ahí que sea *sobre inclusiva*.

Hecha esa aclaración, se estima que los preceptos impugnados serían constitucionalmente admisibles sólo si se acotara a que la persona se encuentre en ese momento cumpliendo con la sanción; de otra forma, al exigir que no hayan sido inhabilitadas en el pasado, la disposición extendería *ad infinitum* la consecuencia impuesta por haber incurrido en un ilícito concerniente al régimen de responsabilidades administrativas o por hechos de corrupción, que sea sancionado con esa pena.

Pues en caso contrario, ese tipo de exigencias coloca en una condición social determinada e inferior con respecto a otros integrantes de la sociedad, a cualquier persona que ha sido sancionada con inhabilitación, cuyo efecto real es que se les excluya indefinidamente y de por vida, de la posibilidad de acceder al empleo público referido en las normas impugnadas.<sup>20</sup>

En ese sentido, las disposiciones provocan un efecto inusitado y trascendente a cualquier inhabilitación impuesta en el pasado de una persona, comprometiendo de forma indirecta la prohibición establecida en el artículo 22 constitucional, en tanto que las sanciones impuestas a una persona en un determinado tiempo adquieren un efecto de carácter permanente durante toda su vida.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> En ese sentido, véase la sentencia dictada por el Pleno de ese Máximo Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 111/2019, en sesión del 21 de julio de 2020, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 97.

<sup>21</sup> *Ibidem*, párr. 98.

Por otra parte, esta Comisión Nacional estima necesario recalcar que **ese tipo de requisitos son claramente estigmatizantes**, pues parten de una premisa que consiste en presuponer que, si una persona con ese tipo de antecedentes ocupa los cargos de mérito, se pondrá en riesgo el adecuado funcionamiento del servicio público por ese solo hecho o bien, que invariablemente harán mal uso de los recursos puestos a su disposición, que simplemente son incapaces de ejecutar su labor con profesionalismo, idoneidad, aptitud, honestidad y probidad, entre otras cualidades, o que seguirán cometiendo faltas administrativas, y en razón de ello, deben ser excluidas de manera automática de toda posibilidad de ser seleccionadas para desempeñar una función pública, aun cuando la conducta ilícita administrativa por la que fueron sancionadas no guarde ninguna relación con las actividades propias del cargo.

A mayor abundamiento, es importante resaltar que, para asegurar el correcto desempeño de la función en un determinado cargo público en atención a sus actividades, no es constitucionalmente válido recurrir a cuestiones morales o prejuicios sociales, dado que ello no garantiza que la persona ejerza correctamente su función, sino que, al contrario, tiende a una cuestión estigmatizante que presume que una persona que ha sido sancionada administrativamente necesariamente seguirá incurriendo en ese tipo de responsabilidad<sup>22</sup>.

Conforme lo que se ha desarrollado a lo largo del presente, es evidente que el requisito previsto en los artículos 91, fracción III, 94, fracción III, y 97, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, relativo a no haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva, fue configurado de tal forma general y amplia que resultan claramente *sobre inclusivas*, lo cual provoca un escenario absoluto de prohibición que impide acceder, en condiciones de plena igualdad, a las titularidades de la Secretaría General, Contraloría Interna, y de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias, todos del Poder Legislativo colimense, a personas que en el pasado fueron sancionadas en tales términos, sin que ello permita justificar, en cada caso y con relación a las funciones en cuestión, la probable afectación a la eficiencia o eficacia de los puestos a ejercer, sobre todo, tratándose de sanciones que pudieron ya haber sido cumplidas.

---

<sup>22</sup> *Ibidem*, párr. 52.

Es así que se insiste en que la generalidad del requisito **se traduce en una prohibición absoluta y sobre inclusiva** que excluye automáticamente y sin distinción a las personas que han cumplido una sanción, creando así una condición estigmatizante.

Es necesario resaltar que el solo hecho de incurrir en faltas administrativas y haber sido responsable por la comisión de ellas, no tiene la consecuencia de marcar a su autor como un infractor del orden social de por vida o como una persona que carece de honestidad o probidad. Esto es, la comisión de conductas contrarias a las leyes no hace cuestionable siempre la conducta de quien lo comete, ya que eso no implica que deba considerarse que su actuar estará apartado o carezca de tales valores o características invariablemente. A propósito, es importante apuntar que, en un Estado Democrático de Derecho, no tiene cabida que las sanciones impuestas tengan el alcance de definir o marcar a un infractor, respecto de su conducta, por el resto de su vida.

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

Consecuentemente, el requisito contenido en los artículos impugnados resulta discriminatorio por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar los cargos ya referidos.

Dicho lo anterior, esta Comisión Nacional estima que los requisitos contenidos en los 91, fracción III, 94, fracción III, y 97, fracción III, todos en la porción normativa *“ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva;”* de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima debe ser analizado a la luz de la proscripción constitucional de hacer distinciones entre las personas que han sido sancionadas administrativamente y aquellas que no tienen antecedentes de esa naturaleza.

Al respecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes<sup>23</sup>, hizo patente que el estudio para determinar la constitucionalidad de los requisitos

---

<sup>23</sup> Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 85/2018, 83/2019, 111/2019, 125/2019, 117/2020, 118/2020, 184/2020 y 263/2020, entre otras.

que establezcan distinciones entre personas con antecedentes de sanciones administrativas y aquellas que no se encuentran en ese supuesto para acceder a un cargo o empleo determinado, debe realizarse través de un escrutinio ordinario o de razonabilidad, ya que dicha exigencia no constituye una categoría sospechosa, pero sí se traduce en una distinción entre las personas que fueron sancionadas administrativamente y quienes no se encuentren en dichos supuestos.

Conforme lo anterior, toda vez que en el presente caso el legislador local realizó una distinción injustificada en perjuicio de las personas que fueron sancionadas administrativamente con inhabilitación que les impide ocupar las titularidades de los cargos públicos referidos, en desigualdad de circunstancias que aquellos que no se encuentran en esa situación, este Organismo Autónomo procederá a analizar la constitucionalidad de las normas a través de un *test* de escrutinio ordinario.

- **Test de escrutinio ordinario de proporcionalidad**

Esta Comisión Nacional considera que el requisito exigido en los artículos 91, fracción III, 94, fracción III, y 97, fracción III, todos en la porción normativas apuntada, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, consistente en que las y los aspirantes a las titularidades de la Secretaría General, Contraloría Interna, y de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias, estos del Poder Legislativo de la entidad, no hayan sido sancionadas o sancionados administrativamente con inhabilitación en el ejercicio de la función pública, transgreden el derecho de igualdad de las personas que se encuentren en esa circunstancia, en virtud de que no existe una relación lógica entre las mismas y las funciones a desempeñar en los mencionados cargos, o bien, resultan demasiado amplios.

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

En cuanto al primero, se considera que la exigencia combatida en el caso que nos ocupa establece una distinción para acceder a cargos públicos en el estado de Colima

entre las personas que fueron sancionadas administrativamente con inhabilitación y aquellas que no se encuentren en esos supuestos. Con ello, las normas excluyen injustificadamente a las primeras del ejercicio de los referidos cargos, generando un régimen diferenciado sobre un supuesto de hecho idéntico.

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

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

1. Finalidad constitucionalmente válida o legitimidad de la medida.
2. Instrumentalidad de la medida.
3. Proporcionalidad.<sup>24</sup>

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

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

---

<sup>24</sup> Tesis aislada P. VIII/2011 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, agosto de 2011, p.33, de rubro: *"IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES"*.

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

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

En la especie, se advierte que los preceptos normativos impugnados podrían cumplir con el primer requisito de escrutinio, pues buscan generar las condiciones propicias para que quien acceda a las titularidades de la Secretaría General, Contraloría Interna, y de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias, todos del Poder Legislativo de Colima, tengan el perfil necesario para el desempeño de las funciones de dichos cargos, es decir, que sean rectos, probos, honorables, entre otras cualidades, que el legislador local pudo estimar que no los reúnen las personas que fueron sancionadas administrativamente con inhabilitación para el ejercicio de la función pública.

En cuanto a la segunda grada de escrutinio, se considera que las medidas legislativas establecidas por el legislador local no tienen relación directa, clara e indefectible para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de contar con servidoras y servidores públicos adecuados y eficientes.

Lo anterior, porque no existe base objetiva para determinar que una persona sin antecedentes de sanción administrativa consiste en inhabilitación ejercerá las funciones correspondientes a los cargos de mérito con rectitud, probidad y honorabilidad o que las aquellas que sí se encuentren en tal supuesto *per se* no ejercerán sus labores de forma adecuada, o que carezcan de tales valores, ni mucho menos que no tengan la aptitud necesaria para cumplir con sus funciones con eficiencia, competencia o conocimiento.

Además, la exigencia cuestionada no garantiza que la persona aspirante a desempeñarse como titular ya sea de la Secretaría General, Contraloría Interna, y de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias, todos del Poder Legislativo de la entidad, lleve a cabo su labor en condiciones de eficiencia, eficacia y honradez que persigue el legislador.

Ello, puesto que el haber sido sancionado administrativamente con inhabilitación en el pasado no necesariamente tiene impacto directo, claro e indefectible en el cumplimiento de esa finalidad constitucional a la que se hizo referencia anteriormente, ya que ese antecedente puede no incidir de forma directa e inmediata en la capacidad funcional para ejecutar de manera eficaz y eficiente los respectivos empleos.

Así, si se reconoció la responsabilidad administrativa de una persona y por ello se le sancionó, esto no determina que, de ahí en adelante, la misma se encuentre impedida para realizar sus funciones adecuadamente, con apego a los principios que rigen el servicio público en nuestro país.

En consecuencia, no se advierte que las disposiciones normativas controvertidas tengan una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que persiguió el legislador local, por lo que es claro que el requisito de no haber sido sancionado o sancionada administrativamente con inhabilitación se traducen en medidas que atentan contra el derecho de igualdad.

En esa virtud, resulta innecesario verificar que se cumpla con el resto del escrutinio, pues es inconcuso que los preceptos normativos controvertidos contradicen el parámetro de regularidad constitucional.

Por lo tanto, esta Comisión Nacional estima que se debe declararse la invalidez de del requisito de no haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva, para poder ocupar la Secretaría General, Contraloría Interna, y de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias, todos del Poder Legislativo, atendiendo a la forma en que el Congreso local configuró los artículos 91, fracción III, 94, fracción III, y 97, fracción III, contenidas en la Ley multirreferida.

En conclusión, la exigencia prevista en los preceptos impugnados son discriminatorias por generar una diferenciación injustificada, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar la Secretaría General, Contraloría Interna, y de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias, todos del Poder Legislativo de Colima, por motivos de su condición social y/o jurídica, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el ejercicio del derecho a la libertad de trabajo y a acceder a un cargo público de aquellas

personas en igualdad de circunstancias que las demás, por lo debe declararse su invalidez.

## **XI. Cuestiones relativas a los efectos.**

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas, por lo que se solicita atentamente que de ser tildados de inconstitucionales los preceptos combatidos, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **ANEXOS**

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

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

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

2. Copia simple del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Colima del 09 de octubre de 2021, donde se publicó el Decreto por el que se expidió la Ley Orgánica del Poder Legislativo de esa entidad. (Anexo dos).

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

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

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

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

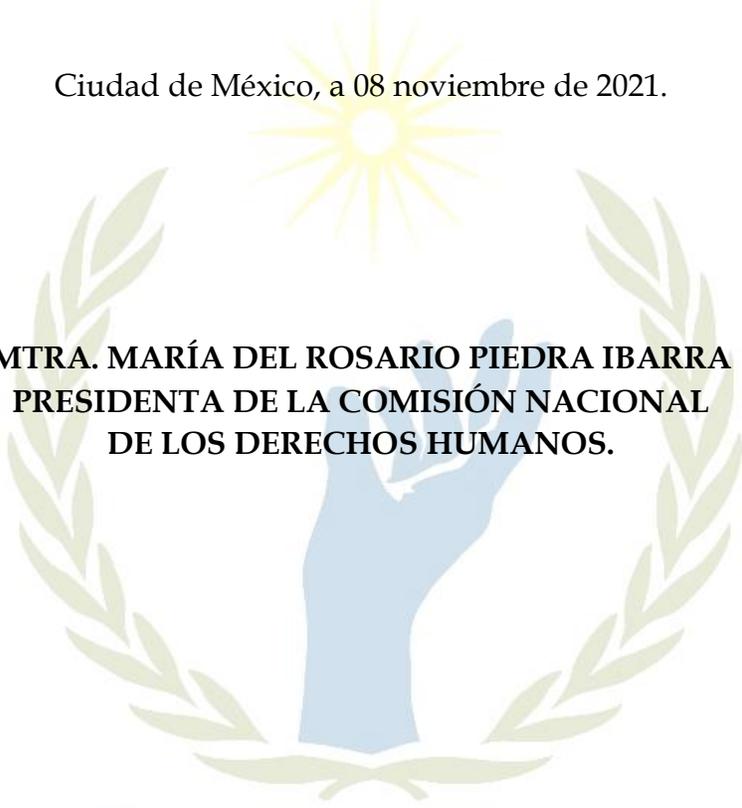
**TERCERO.** Tener por designadas como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas a que se hace referencia puedan tomar registro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

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

**QUINTO.** En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

**SEXO.** En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como del concepto de invalidez planteado en la demanda.

Ciudad de México, a 08 noviembre de 2021.



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

**LMP**

**CNDH**  
M É X I C O