

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 23 de enero de 2023.

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 del artículo 16, fracción I, en la porción normativa "*por nacimiento*" y fracción IV, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante Decreto Número 340, publicado el 23 de diciembre de 2022 en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de esa entidad federativa.

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

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

Índice

| | | |
|-------|---|----|
| I. | Nombre y firma de la promovente..... | 3 |
| II. | Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas..... | 3 |
| III. | Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron..... | 3 |
| IV. | Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados. | 3 |
| V. | Derechos fundamentales que se estiman violados..... | 4 |
| VI. | Competencia..... | 4 |
| VII. | Oportunidad en la promoción. | 4 |
| VIII. | Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad..... | 5 |
| IX. | Introducción. | 5 |
| X. | Conceptos de invalidez..... | 6 |
| | PRIMERO | 6 |
| | A. Derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad..... | 7 |
| | B. Inconstitucionalidad de la disposición normativa controvertida..... | 9 |
| | SEGUNDO..... | 17 |
| | A. Derecho de igualdad y no discriminación..... | 18 |
| | B. Derecho a ocupar un cargo público..... | 22 |
| | C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada..... | 24 |
| | Test ordinario de proporcionalidad de ambos requisitos..... | 35 |
| XI. | Cuestiones relativas a los efectos..... | 38 |
| | ANEXOS | 39 |

M É X I C O

Defendemos al Pueblo

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

I. Nombre y firma de la promovente.

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

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

A. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

B. Gobernador del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

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

Artículo 16, fracción I, en la porción normativa “*por nacimiento*” y fracción IV, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante Decreto Número 340, publicado el 23 de diciembre de 2022 en el Periódico Oficial de esa entidad, cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 16. El Director General será nombrado y removido libremente por el Titular del Poder Ejecutivo y deberá cumplir con los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II. - III. (...)

IV. No haber sido sentenciado con resolución firme de autoridad por delitos dolosos que hayan ameritado pena privativa de libertad por más de un año, o inhabilitado en el ámbito estatal o federal, para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

(...)”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 14, 16, 32 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 9, 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 a la seguridad jurídica.
- Derecho de igualdad y prohibición de discriminación.
- Derecho de acceso a un cargo en el servicio público.
- Principio de legalidad.

VI. Competencia.

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

VII. Oportunidad en la promoción.

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

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el viernes 23 de diciembre de 2022, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del sábado 24 del mismo mes y año al domingo 22 de enero de 2023.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

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

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

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

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

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. El artículo 16, fracción I, en la porción normativa "*por nacimiento*", de la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo dispone que para acceder a la titularidad de la Dirección General del Servicio de Administración Tributaria michoacano se requiere la calidad mexicana *por nacimiento*.

Sin embargo, la Norma Fundamental establece que el Congreso de la Unión es el único ente legitimado para reservar determinados cargos a las personas mexicanas *por nacimiento*.

Por lo tanto, el Congreso local se encuentra inhabilitado constitucionalmente para exigir dicha calidad para acceder a cualquier cargo público en el orden local. En consecuencia, al emitir la disposición impugnada transgredió el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

En el presente concepto de invalidez se desarrollarán los argumentos por los cuales esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que la exigencia cuestionada para ocupar la titularidad de la Dirección General del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo contraviene el bloque de regularidad constitucional, particularmente el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Lo anterior, dado que, por mandato constitucional las legislaturas locales están inhabilitadas para establecer ese requisito para el desempeño de cargos públicos.

Para exponer los argumentos que hacen patente la inconstitucionalidad de la disposición normativa impugnada, el presente apartado se dividirá en dos secciones: en la primera se abordará el contenido y alcance del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad; y la segunda se desarrollarán las consideraciones que develan la transgresión de éstos por parte de la norma sometida a escrutinio de ese Alto Tribunal.

A. Derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad.

El derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, así como el 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, constituyen prerrogativas fundamentales, por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal. Estas máximas constitucionales buscan proteger los derechos fundamentales de las personas en contra de afectaciones e injerencias arbitrarias de la autoridad, cometidas sin autorización legal o en exceso de las potestades autorizadas legalmente.³

Por un lado, constriñen a las autoridades a conducir su actuar conforme a lo expresamente señalado en las leyes y, por otro lado, se dota de certeza al gobernado

³ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, en sesión pública del 22 de marzo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 50.

respecto de las consecuencias que podrían acarrear determinadas situaciones jurídicas y, en su caso, de las herramientas que posibiliten su oposición frente a la eventual actuación arbitraria o irregular de los órganos estatales.

La transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad se configura cuando la esfera jurídica de los gobernados se ve afectada por parte de una autoridad que actúa sin un sustento legal para hacerlo o cuando lo realiza de una forma alejada a lo preceptuado por la Constitución Federal y a las leyes secundarias que resulten conformes con la misma.

Ahora bien, como se ha mencionado, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

Es así que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados de la norma tengan plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En este sentido, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer normas claras y precisas que no den pauta a una aplicación arbitraria de la ley, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Norma Fundante.

Asimismo, los órganos emisores de las normas no solo deben observar que las personas tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento, sino también que en todo su actuar se conduzcan de conformidad con los mandatos, límites y facultades que prescribe la Constitución Federal. Por lo tanto, las disposiciones jurídicas generales que se determinen en un ordenamiento legal deben provenir de aquel poder que, conforme a la Constitución Federal, está habilitado para llevar a cabo tal función legislativa⁴.

⁴ Lo anterior fue sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la tesis de jurisprudencia número 226 de la Séptima Época, publicada en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, página 269, cuyo rubro y texto se transcriben enseguida: "**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD**

Así, cuando una autoridad – incluso legislativa – carece de sustento constitucional para afectar la esfera jurídica de las personas, se instituye como una autoridad que se conduce arbitrariamente.

Ahora bien, en el Estado federal mexicano todo aquello que no esté expresamente concedido por la Constitución General a las autoridades federales, se entiende reservado a los Estados o a la Ciudad de México, según corresponda.

En consecuencia, las entidades federativas, en el ámbito legislativo, pueden emitir normas que regulen todo aquello que no esté expresamente concedido al Congreso de la Unión, pues de lo contrario estarían transgrediendo el orden constitucional al realizar actos que afectan la esfera jurídica de los gobernados sin estar habilitados para ello, en detrimento del derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

B. Inconstitucionalidad de la disposición normativa controvertida.

Como se expuso en la parte introductoria del presente concepto de invalidez, la inconstitucionalidad alegada por esta Comisión Nacional se sustenta en que el Congreso local, al determinar que para acceder a la titularidad de la Dirección General del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo se debe tener la nacionalidad mexicana por nacimiento, legisló en una materia para la que no tiene facultades, pues en términos de la Constitución Federal se encuentra inhabilitado para exigir dicha calidad para ocupar cargos públicos en esa entidad.

En ese entendido, este Organismo Autónomo considera que requerir la nacionalidad mexicana por nacimiento para estar en aptitud de ocupar la titularidad de la Dirección General del Servicio de Administración Tributaria michoacano contraviene el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

LEGISLATIVA. Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica."

Para iniciar con la argumentación encaminada a sostener la inconstitucionalidad de la porción normativa cuestionada, es necesario partir de que la Norma Fundamental establece en su artículo 30 las formas en las que se podrá adquirir la nacionalidad mexicana, las cuales son por nacimiento y por naturalización.

Así, son mexicanas por nacimiento las personas nacidas en el territorio nacional o a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas (*ius soli*), y las hijas y/o hijos de padre o madre mexicanos (*ius sanguinis*).

Conviene precisar que el pasado 17 de mayo de dos mil veintiuno se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional al artículo 30, fracción II, de la Norma Fundamental, en la que el Poder Reformador de la Constitución amplió el margen de reconocimiento de mexicanos por nacimiento⁵, pues determinó que serán reconocidas todas las personas que nazcan en el extranjero y que sean hijas de madre o padre mexicanos, independientemente si estos últimos nacieron o no en territorio nacional.

Por otro lado, la nacionalidad por naturalización es adquirida de manera voluntaria por la persona, cumpliendo los requisitos que el propio Estado establece. En México, son mexicanas por naturalización las personas extranjeras que obtengan carta de naturalización de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como aquella extranjera que contraiga matrimonio con mujer u hombre mexicano.

En este sentido, y conforme al artículo 34⁶ constitucional, gozan de la ciudadanía las personas que tienen la nacionalidad mexicana, ya sea adquirida por nacimiento o naturalización, que hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir.

Lo anterior significa que las personas ciudadanas mexicanas por naturalización, al igual que aquellas que obtuvieron su nacionalidad por nacimiento, **tienen todos los**

⁵ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación y de Estudios Legislativos, segunda, con opinión de la Comisión de Asuntos Migratorios, de la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción II del apartado A del artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de nacionalidad mexicana de origen. Consultable en:

https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Temas/NMO_Dictamen.pdf

⁶ “**Artículo 34.** Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

I. Haber cumplido 18 años, y

II. Tener un modo honesto de vivir.”

derechos y obligaciones que establece la Constitución Federal, incluyendo los derechos a dedicarse a la profesión o trabajo que le acomode, siendo lícitos, así como a poder ser nombradas para cualquier empleo o comisión del servicio público, que no esté reservado constitucionalmente o por leyes del Congreso de la Unión para las personas mexicanas por nacimiento exclusivamente.

Ahora bien, la Constitución Federal, en su artículo 32⁷ señala que habrá cargos y funciones para los que se requiere la calidad de mexicano por nacimiento, restricción que solo será aplicable cuando por disposición expresa de la Norma Fundamental del ordenamiento jurídico mexicano se establezca dicha reserva, así como en los casos que señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

En este sentido, la Norma Fundamental exige explícitamente la nacionalidad mexicana por nacimiento tratándose de los siguientes supuestos:

- Depositarios de los Poderes de la Unión:
 - a) Diputadas y Diputados (artículo 55 constitucional)
 - b) Senadoras y Senadores (artículo 58 constitucional)
 - c) Titular de la Presidencia de la República (artículo 82 constitucional)
 - d) Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Unión (artículo 95 constitucional)
 - e) Magistradas y Magistrados Electorales (artículo 99 constitucional)

⁷ “**Artículo 32.** La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patronos, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo. Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.”

- f) Consejeras y Consejeros del Consejo de la Judicatura Federal (artículo 100 constitucional)
- Titular de la Fiscalía General de la República (artículo 102 constitucional)
 - Secretarías y Secretarios de Despacho (artículo 91 constitucional)
 - Gobernaturas, Diputaciones de los Congresos locales y Magistraturas de los Poderes Judiciales estatales (artículo 116 constitucional)
 - Magistraturas del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México (artículo 122 constitucional)
 - Ejército, Armada, Fuerza Aérea, capitanes, pilotos, patronos, maquinistas, mecánicos y todo personal que tripule embarcación o aeronave que se ampare con bandera o insignia mexicana, capitán de puerto, comandante de aeródromo (artículo 32 constitucional)
 - Comisionadas y Comisionados de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones (artículo 28 constitucional)

Asimismo, la Norma Fundamental dispone que se podrá exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento en los casos que así lo estipulen exclusivamente las leyes del Congreso de la Unión.

De conformidad con lo anterior, es dable sostener **que el legislador federal es la única autoridad facultada para establecer ciertos cargos y funciones que requieren la nacionalidad mexicana por nacimiento.**

Como se advierte del procedimiento de la reforma al artículo 32 constitucional, la razón o los fines que tuvo en cuenta el órgano reformador para exigir un requisito de nacionalidad por nacimiento para determinados cargos deriva de que el ejercicio de éstos se relaciona con los intereses o el destino político de la Nación, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, o bien, con la seguridad y defensa nacional, esto es, se trata de cargos y funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o

soberanía nacionales, respecto de los que debe evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros.⁸

En ese sentido, en una primera interpretación, ese Tribunal Pleno en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 49/2008, estimó que la facultad de configuración legislativa contenida en el artículo 32 de la Constitución Federal no es irrestricta, sino que debe satisfacer una razonabilidad en función de los cargos de que se trate.

Así, en dicho asunto sostuvo que, si bien se deben cumplir con los demás requisitos que señale la ley, lo cual podría incluir la nacionalidad mexicana por nacimiento, lo cierto es que la libertad configurativa tanto del Congreso de la Unión como de las legislaturas locales no es absoluta, pues no pueden establecer disposiciones que contravengan principios y derechos humanos consagrados en la Norma Fundamental.

Es así que definió que la exigencia de la reserva en comento para ocupar ciertos cargos que se establezca en ley emanada del Congreso de la Unión debe perseguir o sostenerse en los fines u objetivos que busca el propio precepto 32 constitucional y los diversos cargos y funciones que la Norma Fundamental establece expresamente deben reservarse a quienes tengan esa calidad, lo que encuentra correspondencia con diversos precedentes, en cuanto que el legislador podrá establecer clasificaciones o distinciones entre grupos o individuos, a fin de alcanzar un objetivo constitucionalmente válido.

En este sentido, definió que además de los casos expresamente señalados por la Constitución General, el legislador federal puede determinar los cargos y funciones en las que se podrá requerir la nacionalidad mexicana por nacimiento, sin embargo, tal libertad de configuración legislativa no es absoluta, debiendo satisfacer el criterio de razonabilidad en relación con las funciones de los cargos de que se trate.

No obstante, la interpretación de la reserva contenida en el artículo 32 constitucional continuó en desarrollo a través de la labor jurisprudencial de ese Alto Tribunal. Precisamente, al resolver la acción de inconstitucionalidad 93/2018 y en otros precedentes posteriores, sostuvo que, si bien esa Suprema Corte de Justicia de la Nación –en sus diversas integraciones– ha variado su criterio en relación con la

⁸ Cfr. Sentencia acción de inconstitucionalidad 48/2009, Ministro Ponente: Sergio A. Valls Hernández.

competencia o incompetencia de las legislaturas locales para regular la materia exigir la nacionalidad mexicana de determinados cargos públicos, ahora, bajo su más reciente integración, **arribó a la conclusión de que las legislaturas locales no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a las personas mexicanas por nacimiento en las entidades federativas.**⁹

En consecuencia, **definió que las legislaturas de los Estados no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar cargos públicos**, pues derivado de la interpretación sistemática del artículo 1º constitucional, en relación con el diverso 32 de la Norma Fundamental, se desprende que la propia Constitución Federal reservó todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía a la Federación y sus funcionarios, por lo que de acuerdo con nuestro orden constitucional, la facultad para determinar los cargos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento no le corresponde a las entidades federativas, quienes no pueden realizar por sí mismas actos encaminados a ese objetivo¹⁰.

Por lo tanto, de la interpretación del numeral 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la luz del mandato previsto en el artículo 1º constitucional, el Máximo Tribunal del país concluyó que **la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento, no corresponde a las entidades federativas**, por lo que éstas no pueden, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandando de la Constitución Federal.¹¹

Es así que los órganos legislativos locales que establezcan el requisito de contar con la nacionalidad mexicana por nacimiento para el desempeño de cargos públicos actúan sin sustento constitucional, pues no están facultados para ello en términos del segundo párrafo del artículo 32 Constitucional, el cual sólo menciona al Congreso de la Unión cuando refiere que existen cargos públicos para cuyo ejercicio

⁹ *Cfr.* Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 93/2018, resuelta en sesión del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiuno de abril de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 35.

¹⁰ *Ídem*, párr. 50.

¹¹ *Ídem*, párr. 58.

es necesaria la nacionalidad por nacimiento, con lo que excluyó a los congresos locales.

En otras palabras, por disposición del artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reserva de manera exclusiva al Constituyente Federal la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento, **las entidades federativas no pueden, en caso alguno, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los expresamente señalados en la Constitución Federal.**¹²

Cabe destacar que el Pleno de ese Alto Tribunal Constitucional ha sustentado en otros precedentes que las legislaturas locales carecen de habilitación constitucional para establecer el requisito de contar con la nacionalidad mexicana por nacimiento, por ejemplo, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 35/2018, 46/2018, 59/2018, 87/2018, 88/2018, 4/2019, 40/2019, 111/2019, 113/2020, 182/2020, 192/2020, 39/2021, 61/2021, 65/2021, 101/2021, 111/2021 y 165/2021, entre muchas otras, todas promovidas por esta Institución Autónoma en contra de diversos ordenamientos legales estatales. Particularmente, en la acción de inconstitucionalidad 192/2020 esa Suprema Corte de Justicia de la Nación reiteró que **las legislaturas estatales no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos.**¹³

De conformidad con lo anterior, es inconcuso que el legislador de la entidad al establecer el requisito previsto en la norma impugnada consistente en exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar la titularidad de la Dirección General del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo, actuó sin tener sustento constitucional, toda vez que, por un lado, está incorporando el requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento para acceder a dicho cargo, **el cual no está previsto en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución General** requiere la referida calidad y, por otro lado, el legislador no está habilitado por la Norma Fundamental para establecer tal calidad para el desempeño de un empleo en el servicio público en la entidad.

¹² 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. 66.

¹³ Acción de inconstitucionalidad 192/2020, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 23 de septiembre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

Así, el Congreso local al establecer en el precepto normativo impugnado el requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento, actuó sin estar habilitado constitucionalmente para ello, pues como se precisó *supra* los congresos locales no cuentan con la facultad para determinar los cargos públicos en los que se deba satisfacer tal exigencia, **por lo que éstos no pueden, en ningún caso, prever ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandando de la Constitución Federal**¹⁴.

Al margen de lo anterior, la disposición normativa controvertida vulnera el derecho contemplado en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal¹⁵, que se refiere al acceso de cualquier ciudadana o ciudadano mexicano a la ocupación de cargos en la función pública, en condiciones de igualdad, siempre y cuando cumplan las condiciones exigidas por las leyes y, siendo que por dichas calidades deben entenderse méritos y capacidades, resulta claro que la norma es inconstitucional, pues el adquirir la nacionalidad por naturalización o tener doble y hasta múltiple nacionalidad no es un elemento que pueda influir en méritos o capacidades de una persona.

Finalmente, este Organismo Nacional estima que la porción normativa impugnada en este apartado, además, resulta incompatible con el bloque de constitucionalidad mexicano por no permitir a las personas mexicanas por naturalización que accedan a la titularidad de la Dirección General del Servicio de Administración Tributaria michoacano, en igualdad de condiciones a las connacionales que adquirieron la nacionalidad por nacimiento, por ello bien **podría considerarse una distinción discriminatoria para el acceso a esos empleos públicos**, contrarias al principio de igualdad y no discriminación¹⁶.

Por ende, lo procedente es que ese Alto Tribunal Constitucional declare la inconstitucional del artículo 16, fracción I, en la porción normativa “*por nacimiento*”, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo, ya que en términos del artículo 32 de la Norma Fundamental los órganos legislativos locales que establezcan dicha exigencia no están facultados para ello, ya

¹⁴ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 59/2018, resuelta en sesión del 7 de enero de 2020, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 46.

¹⁵ “**Artículo 35.** Son derechos del ciudadano: (...)

VI.- Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley; (...)”

¹⁶ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 65/2021, resuelta en sesión del 11 de enero de 2022, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 32.

que el aludido precepto constitucional únicamente facultó para ello al Congreso de la Unión, excluyendo a los congresos locales¹⁷.

SEGUNDO. El artículo 16, fracción IV, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo establece que para la designación del titular de la Dirección General del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo, se debe satisfacer lo siguiente:

- a) no haber sido sentenciado con resolución firme de autoridad por delitos dolosos que hayan ameritado pena privativa de libertad por más de un año.
- b) no haber sido inhabilitado en el ámbito estatal o federal, para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Dichas exigencias transgreden los derechos de igualdad y de no discriminación, así como el derecho de acceder a un cargo público, al excluir de manera injustificada a determinadas personas para ocupar un puesto en el servicio público.

Lo anterior, pues las personas que han sido sancionadas en algún momento por la comisión de un delito o una falta administrativa y que ya cumplieron con la pena que les fue impuesta, deben tener la posibilidad de ocupar empleos públicos en igualdad de circunstancias que las demás personas.

En el presente concepto de invalidez se argumentará la incompatibilidad de las exigencias contenidas en el artículo 16, fracción IV, de la Ley impugnada, las cuales establecen como requisitos –para acceder a la titularidad de la Dirección General del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo (SATMICH)– no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de libertad por más de un año, ni haber sido inhabilitado en el ámbito estatal o federal, para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Lo anterior ya que, a juicio de este Organismo Nacional, dicha disposición resulta incompatible con el parámetro de regularidad constitucional, toda vez que es desproporcionada y tiene por efecto excluir de forma injustificada a un sector de la población de la posibilidad de ejercer mencionado cargo público, en contravención al derecho de igualdad y no discriminación. Adicionalmente, constituye una medida

¹⁷ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 65/2021, *Óp. Cit.*, párr. 46.

legislativa que atenta contra el ejercicio del derecho de acceso a un empleo en el servicio público.

Para exponer los argumentos que hacen patente la inconstitucionalidad de tales exigencias, el concepto de invalidez se estructura de la siguiente manera: en un primer apartado se expone el contenido de los derechos a la igualdad y la prohibición de discriminación. Posteriormente, se abordarán algunos aspectos sobre el derecho a dedicarse a un cargo público, para finalmente evidenciar el vicio de constitucionalidad contenido en la fracción impugnada y concluir que no supera un escrutinio ordinario de proporcionalidad, de conformidad con los precedentes sostenidos por ese Alto Tribunal.

A. Derecho de igualdad y no discriminación.

Para iniciar con el análisis de la disposición combatida, esta Comisión Nacional estima pertinente mencionar que el artículo 1º de la Constitución Federal reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es parte.

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

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

De esta manera, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico, de tal suerte que todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con la misma.¹⁸

¹⁸Véase 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.**”

De forma particular, en el ámbito legislativo, el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido de las leyes, a fin de que las palabras y oraciones utilizadas no conduzcan a una desigualdad o discriminación. Es decir, el deber de cuidado a cargo del legislador impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formula para no incurrir en un trato diferenciado injustificado.¹⁹

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.²⁰

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 incursos en tal situación.²¹

Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, que el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente. Sin embargo, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.²²

Conforme al desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional, ha quedado establecido 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

¹⁹ Véase la tesis 2a. XII/2017 (10a.) de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, p. 1389, del rubro: “**DISCRIMINACIÓN. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR DE NO USAR PALABRAS QUE GENEREN ESE EFECTO.**”

²⁰ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 11 *supra*.

²¹ *Ídem*.

²² 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.**”

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.²³

Asimismo, ese Tribunal Pleno ha señalado que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.²⁴

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

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

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

²³ 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.**”

²⁴ Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, por mayoría de siete votos, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

- **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.²⁵

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha sustentado que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.²⁶

En el ámbito internacional, el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación; es decir, si un Estado establece en su derecho interno disposiciones que resulten discriminatorias, incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el citado artículo.²⁷

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

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

²⁵ 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.**"

²⁶ *Ídem.*

²⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.²⁸

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

B. Derecho a ocupar un cargo público.

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

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

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

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

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

²⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

en la administración pública debe tener como función no sólo la selección según los méritos y calidades del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público. En consecuencia, se debe elegir al personal exclusivamente por el mérito personal y su capacidad profesional, a través de mecanismos objetivos de selección y permanencia que tengan en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones que se van a desempeñar²⁹.

Así, el Tribunal Interamericano ha enfatizado que los procedimientos de nombramiento de las personas servidoras públicas tampoco pueden involucrar privilegios o requisitos irrazonables; de tal forma que todas las personas ciudadanas que acrediten los requisitos determinados en la ley deben poder participar en los procesos de selección sin ser objeto de tratos desiguales y arbitrarios. Por tanto, no son admisibles las restricciones que impidan o dificulten llegar al servicio público con base en sus méritos.³⁰

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar el concepto de “calidad” contenido en el artículo 35 de la Norma Fundamental, ha sostenido que se refiere a las características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne³¹, esto es, se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a ésta³².

Por lo tanto, cuando el legislador defina en sus leyes las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público, deberá ser cuidadoso en que los requisitos que establezca estén directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función, lo que exige de criterios objetivos y razonables que eviten discriminar, sin

²⁹ 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.

³⁰ *Ibidem*, párr. 73.

³¹ Tesis de jurisprudencia P./J. 123/2005 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, 9a. Época, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, octubre de 2005, página 1874, de rubro: “ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD.”

³² Acción de inconstitucionalidad 111/2019, resuelta en sesión del 21 de julio de 2020, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 83.

debida justificación, a personas que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias (aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas) necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión³³.

C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.

Como se adelantó en líneas previas, esta Comisión Nacional considera que los requisitos contenidos en el artículo 16, fracción IV, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo resulta contraria a los derechos de igualdad, no discriminación y acceso a un cargo público, reconocidos en el texto constitucional en los artículos 1º y 35, fracción VI, así como los preceptos correlativos de los tratados internacionales en materia de derechos humanos que fueron citados y referidos con anterioridad.

Para exponer las razones que conllevan la inconstitucionalidad de la fracción impugnada, se estima necesario transcribirla a continuación:

“Artículo 16. El Director General será nombrado y removido libremente por el Titular del Poder Ejecutivo y deberá cumplir con los siguientes requisitos:

I.- III. (...)

IV. No haber sido sentenciado con resolución firme de autoridad por delitos dolosos que hayan ameritado pena privativa de libertad por más de un año, o inhabilitado en el ámbito estatal o federal, para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

(...)”

Como se desprende de la literalidad de la fracción impugnada, este Organismo advierte que impide de manera injustificada que las personas que fueron condenadas por un delito doloso que ameritara pena privativa de la libertad por más de un año o hayan sido inhabilitadas para ocupar cargos públicos, accedan a la titularidad de la Dirección General del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo.

A juicio de esta Institución Autónoma, no es constitucionalmente válido que, por regla general, se impida el acceso al desempeño del servicio público a las personas que hubieren cumplido una pena o sanción, una vez que ya cumplieron con estas, dado que ese tipo de medidas se traducen en una exclusión injustificada y

³³ *Ibidem*, párr. 84.

discriminatoria para las personas que se encuentren en alguna de esas hipótesis, cuyo efecto es impedir, a su vez, que ejerzan 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 corresponde al puesto de que se trate y, una vez hecho lo anterior, señalar con precisión únicamente las conductas ilícitas que se encuentran estrechamente vinculadas con el empleo en cuestión.

En ese sentido, a efecto de conocer las atribuciones a cargo de la persona titular de la Dirección General del Servicio de la Administración Tributaria michoacano, a continuación, se enlistan algunas facultades que le confiere el ordenamiento de mérito a dicho puesto, previstas en el artículo 17:

Facultades de la persona titular de la Coordinación de gestión judicial administrativa³⁴:

- **De representación:**

- ✓ Representar legalmente al SATMICH, en su carácter de autoridad fiscal, con facultades especiales, generales, que podrá delegar a otros servidores públicos conforme a lo establecido en el reglamento.
- ✓ Revisar y emitir las resoluciones administrativas, de carácter individual, no favorables a un particular, propuestas por las unidades administrativas a su cargo, de conformidad con las disposiciones fiscales aplicables.
- ✓ Suscribir acuerdos interinstitucionales de cooperación técnica y administrativa en materia fiscal, recaudatoria y financiera.

- **De dirección:**

- ✓ Asumir la responsabilidad en materia de ingresos, así como someter a consideración de del Titular de la Secretaría de Finanzas y Administración, los proyectos de políticas, procedimientos, metodologías, sistemas, normativa, programas, reglas de operación, lineamientos, manuales, entre otros, que les corresponda formular, así como a las unidades administrativas a su cargo.
- ✓ Establecer las medidas necesarias en las unidades administrativas para verificar y dar seguimiento a las transferencias de los Fondos de Aportaciones

³⁴ Véase el artículo 17 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo.

Federales, Participaciones Federales y los demás convenios de coordinación, acuerdos o anexos de ejecución, así como evaluar el comportamiento de los mismos.

- **Administrativas:**

- ✓ Informar al Titular de la Secretaría de Finanzas y Administración, la cancelación de los créditos fiscales incobrables estatales y municipales coordinados, así como las relativas a los créditos fiscales federales ante las autoridades competentes, de conformidad con las disposiciones fiscales aplicables.
- ✓ Emitir acuerdos por los que se otorguen condonaciones y reducción de multas y recargos, así como la cancelación de créditos fiscales en favor de los contribuyentes.
- ✓ Participar en los Comités y Subcomités de Programación de Actos de Fiscalización, así como de las reuniones periódicas de evaluación, con los servidores públicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- ✓ Administrar y controlar los recursos y presupuesto que le sean asignados al SATMICH en apego a la normatividad aplicable, realizando las propuestas de modificación que sean necesarias.
- ✓ Elaborar el presupuesto de egresos del SATMICH conjuntamente con los titulares de las unidades administrativas propias del órgano desconcentrado, en apego a las reglas generales presupuestarias de cada ejercicio.

- **De coordinación:**

- ✓ Coordinar con las unidades administrativas a su cargo en la elaboración de informes trimestrales de los ingresos.
- ✓ Coordinar a las unidades administrativas a su cargo en los diversos procedimientos conforme a los convenios existentes.
- ✓ Coordinar y supervisar la elaboración de la estimación anual de ingresos del Estado, así como el anteproyecto de Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, en el que se propongan esquemas de recaudación para ampliar la base tributaria en los distintos conceptos que hay como lo son los derechos, impuestos, etcétera.

- **Profesional:**

- ✓ Formular y presentar al titular de la secretaría la propuesta de política de ingresos en materia fiscal, recaudación, auditoría, fiscalización, regulación y asistencia al contribuyente.
- ✓ Proponer a la Secretaría la cuenta comprobada de la recaudación de los ingresos federales coordinados, que se deberá rendir a la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público a través de la Secretaría, en términos de las disposiciones legales aplicables.

- ✓ Participar ante los Órganos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, Hacendaria, en los grupos técnicos y de trabajo, en los que se le designe como representante del grupo de zona a que pertenece el Estado y, en su caso como coordinador del grupo de que se trate, debiéndose rendir los informes correspondientes.

De las atribuciones enlistadas se concluye que quien funja como titular de la Dirección General del SATMICH, desempeñará actividades de representación de la Dirección, coordinación de funciones, delegación de ellas a las diversas unidades administrativas en materia de fiscalización, así como de coordinación y supervisión, entre otras, por ello sus atribuciones son de dirección, representación, administración y profesional jurídicas.

De tal suerte que, en atención a las atribuciones referidas, las restricciones contenidas en la fracción IV, del artículo 16 de la Ley cuestionada son desproporcionales y atentan contra el derecho de acceder a un cargo en el servicio público, toda vez que excluyen a todas las personas que hayan sido condenadas por un delito doloso que amerite pena privativa de libertad de más de un año, así como aquellas que hayan sido inhabilitadas, según corresponda, de toda posibilidad de ocupar el mencionado cargo, aun cuando el hecho ilícito no se relacione de manera alguna con las atribuciones correspondientes al cargo de mérito.

Por tanto, es evidente que la fracción reclamada del artículo 16 del ordenamiento en comento no atiende a casos concretos y permiten que se impida a una persona desempeñar el cargo aun cuando la conducta infractora que cometió en el pasado no guarde relación directa con las funciones a desempeñar.

En otras palabras, como se evidenció con antelación, la generalidad y amplitud de la fracción impugnada debe invalidada por ese Máxima Tribunal Constitucional, ya que resulta *sobreinclusiva*, toda vez que provoca un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad al respectivo empleo público a personas que en el pasado pudieron haber sido sancionadas penal y/o administrativamente, sin que ello permita justificar su relación con las funciones del cargo, la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto a ejercer, sobre todo, tratándose de penas que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.

Si bien la fracción impugnada de la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo, de alguna forma pretende acotar el requisito al prever que las personas que deseen acceder a dicho cargo no deben haber sido condenadas por la comisión de delitos dolosos con pena privativa de libertad de más de un año, con lo cual podría pensarse que se exige cierta probidad y honestidad de quienes aspiren a ocupar el cargo público, de manera que así se garantice que su ejecución sea regular y se apege en todo momento a la legalidad, lo cierto es que el precepto en combate desborda su objetivo y terminan por excluir a las personas que pretenden reinsertarse a la sociedad, por haber sido acreedoras de una sanción penal en el pasado.

Además, como se explicó, la hipótesis normativa tiene tales alcances que resulta extremadamente amplia, al contener un gran número de casos o supuestos de exclusión que no resultan razonables ni objetivos.

A guisa de ejemplo, personas que en el pasado hubiesen cometido los delitos de peligro de contagio previsto en el artículo 155³⁵, el de disposición ilícita de óvulos o esperma, tipificado en el diverso numeral 147³⁶, o bien, el delito de aborto voluntario conforme a lo previsto en el artículo 145³⁷, todos del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo, quedarán imposibilitadas de acceder al cargo en comento, aunque ello no merme sus calificaciones, capacidades o competencias para el desempeño debido del cargo. Lo anterior, en virtud de que como ya se mencionó, los alcances de la norma resultan extremadamente amplios.

En ese sentido, se estima que en todo caso, el Congreso local debió acotar lo más posible la exigencia impugnada prevista en el artículo 16, fracción IV, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo, de forma que únicamente se restringiera el acceso a las personas que aspiren a los cargos en comento cuando hayan cometido conductas delictivas realmente gravosas

³⁵ “**ARTICULO 155.** A quien con conocimiento de que padece una enfermedad grave e incurable en período infectante, ponga en peligro de contagio la salud de otro, por relaciones sexuales u otro medio transmisible, siempre que el sujeto pasivo no tenga conocimiento de esa circunstancia, se le impondrá de uno a cinco años de prisión y de cincuenta a doscientos días multa. Este delito se perseguirá por querrela de la víctima u ofendido.”

³⁶ “**ARTICULO 147.-** A quien disponga de óvulos o esperma para fines distintos a los autorizados por sus donantes, se le impondrá de dos a cinco años de prisión y de cincuenta a cuatrocientos días multa.”

³⁷ “**ARTICULO 145.** A la mujer que voluntariamente provoque su aborto se le impondrá de seis meses a un año de trabajo a favor de la comunidad. En este caso, el delito de aborto sólo se sancionará cuando se haya consumado.”

y que se encuentren estrechamente vinculadas con las funciones a desempeñar en el puesto correspondiente, de forma tal que permitan válidamente poner en duda que la o el aspirante en cuestión vaya a ejercer de manera proba, íntegra y honesta sus atribuciones.

Conforme lo anterior, se evidencia que el universo de supuestos para la exclusión del cargo público de mérito es amplio y no se encamina a garantizar la probidad e idoneidad necesaria.

En otras palabras, las normas controvertidas son *sobreinclusivas*, ya que la legislatura local realizó distinciones que no están estrechamente vinculadas con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar, pues exigir que la persona no haya sido condenada por delito doloso que amerite pena privativa de libertad de más de un año sin tomar en consideraciones otros aspectos relevantes, no tiene una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro de quien pretenda ejercer el cargo público de referencia.

Es así como la generalidad del requisito controvertido **se traduce en una prohibición absoluta y sobreinclusiva** que excluye automáticamente y sin distinción a las personas que han cumplido una pena y se han reinsertado en la sociedad, creando así una condición estigmatizante.

Es necesario resaltar que el solo hecho de cometer un ilícito y haber sido sancionado por el mismo, no tiene la consecuencia de marcar a su autor como un delincuente o infractor del orden social de por vida o como una persona que carece de honestidad o probidad.

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

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

contrario, atiende a una cuestión estigmatizante que presume que una persona que ha cometido un delito necesariamente seguirá delinquir; lo cual es contrario al derecho penal del acto, que ha sido recogido por la Constitución Federal a partir de la reforma constitucional de 2008³⁸.

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

Así, la existencia de esta disposición es contraria a la dignidad de las personas, pues tienen por efecto que quienes fueron condenados serán objeto de una doble sanción: por un lado, la sanción que le es impuesta en ejercicio de la facultad punitiva del Estado con motivo de la comisión de un delito y, por otro, el reproche social posterior a la cumplimiento de su pena que tiene como consecuencia limitar alguno de sus derechos, una vez que se reinserta en la sociedad, lo cual no tiene razón de ser, ya que únicamente se fundamenta en la concepción estigmatizante y caduca de que una persona que ha cometido un delito no puede reinsertarse de manera funcional a la sociedad y, específicamente, en el ejercicio de un oficio o profesión³⁹.

Hasta lo aquí apuntado, es evidente que la norma combatida hacen distinciones injustificadas que, en estricto sentido, no están estrechamente vinculadas con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar, sino más bien con su honor y reputación, a partir de no haber incurrido, nunca, en su pasado, en una conducta que haya sido reprochada a partir de una sanción por algún tipo de responsabilidad penal, lo cual, como se explicó, contiene un problema de *sobre inclusión*⁴⁰.

Consecuentemente, el artículo 16, fracción IV, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo resulta discriminatoria por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar el cargo ya referido, además de propiciar un supuesto de discriminación, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el

³⁸ Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 117/2020, resuelta en sesión del 20 de abril de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 52.

³⁹ *Ibidem*, párr. 54.

⁴⁰ *Cfr.* la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 125/2019, resulta en sesión de fecha 15 de abril de 2021, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, par. 44.

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

Ahora bien, por lo que respecto al requisito de no haber sido “*inhabilitado en el ámbito estatal o federal, para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;*” para ocupar la titularidad de la Dirección General del SATMICH.

Al respecto, debe recordarse que como se explicó en el parámetro de regularidad constitucional, cuando la Constitución General de la República alude a calidades que se requieren para que una persona que vaya a ser nombrado para el desempeño de un cargo público se está refiriendo a las cualidades o perfil y demás circunstancias que pongan en relieve el perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia el empleo o comisión que corresponda. En otras palabras, se refiere a las cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a ésta.

Sentadas esas bases, la norma cuestionada establece una limitación para aquellas personas que fueron en algún momento sancionadas con inhabilitación (que puede ser en materia penal o administrativa, ya que la norma no hace ninguna acotación al respecto) estarán impedidas para desempeñar el cargo en cuestión.

Como se advierte, al igual que el requisito analizado anteriormente, es innegable que la exigencia de no haber sido “*inhabilitado en el ámbito estatal o federal, para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público*”, de la norma cuestionada también es *sobreinclusiva*, toda vez que comprende hipótesis irrazonables y desproporcionales, ya que es en extremo general, en virtud de que:

- No permite identificar si la inhabilitación se impuso por resolución firme de naturaleza administrativa, civil o política o incluso penal
- No distinguen entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas, ni entre faltas o delitos graves o no graves;
- No contiene un límite temporal, en cuanto a si la respectiva sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente; y,
- No distingue entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción o pena, y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.⁴¹

⁴¹ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 111/2019, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 21 de julio de 2020 bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 92.

En ese sentido, es indubitable que el requisito en estudio abarca un gran número de supuestos, por lo que a juicio de este Organismo Nacional, cuyo impacto tiene por efecto obstaculizar el acceso a un empleo público, pues propicia que se excluyan por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido inhabilitada por cualquier vía, razón o motivo, y en cualquier momento, lo que, de manera evidente, ilustra la falta de razonabilidad y proporcionalidad de la medida, ya que, el gran número de posibles supuestos comprendidos en la hipótesis normativa objeto de análisis, impide incluso valorar si los mismos tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño del empleo público de referencia, e incluso, de cualquier puesto público.⁴²

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

Asimismo, se advierte que el legislador local al establecer la disposición reclamada hizo una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar, sino en cierta forma, con su honor y reputación, a partir de no haber incurrido, nunca, en su pasado, en una conducta que el sistema de justicia penal, político o administrativo le haya reprochado a partir de una sanción determinada, lo cual, como se ha expresado, resulta *sobreinclusiva*⁴³.

Lo anterior corrobora que la fracción sujeta a análisis 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, y se les excluye indefinidamente y de por vida, de la posibilidad de acceder a un empleo público en comento.

Ahora bien, es menester restar que ese tipo de requisitos provocan un efecto inusitado y trascendente a cualquier inhabilitación impuesta en el pasado de una

⁴² Ibidem, párr. 93

⁴³ Ibidem, párr. 96.

persona, comprometiendo de forma indirecta la prohibición establecida en el artículo 22 constitucional, en tanto que sanciones impuestas a una persona un determinado tiempo, adquieren un efecto de carácter permanente durante toda su vida.

Sin embargo, esta Comisión Nacional no pasa por alto que pueden existir casos en los que en determinados empleos públicos podría resultar posible incluir una condición como la impugnada, pero con respecto a determinados delitos o faltas que, por sus características específicas, tengan el potencial de incidir de manera directa e inmediata en la función a desempeñar y en las capacidades requeridas para ello, lo que tendría que justificarse y analizarse caso por caso.

Al respecto, no se soslaya que la norma en concreto se refiere a la Dirección General del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo, por lo que en un primer momento pudiera pensarse que existe una relación entre la restricción impuesta en la fracción IV del artículo 16 de la Ley con las funciones a desempeñar.

No obstante, lo anterior no subsana el problema de sobreinclusión de la norma, pues si bien es cierto las funciones correspondientes versan sobre la representación, dirección, asignación de funciones a las diversas unidades administrativas, así como de coordinar y supervisar la elaboración de la estimación anual de ingresos así como el anteproyecto de Ley de Ingresos del Gobierno de esa entidad, se insiste en que no es válido excluir a una persona que fue sancionada por esa simple razón, máxime si se observa que dicho antecedente no incide verdaderamente en el adecuado ejercicio de las atribuciones previstas.

Sobre esa idea, debe considerarse que las sanciones de inhabilitación (en materia de responsabilidades administrativas) proceden tanto por faltas administrativas graves como no graves.

Defendemos al Pueblo

En efecto, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, las sanciones que proceden por cometer alguna de las faltas ahí establecidas consisten en:

- Amonestación pública o privada (sólo para faltas no graves).
- Suspensión del empleo, cargo o comisión.
- Destitución del empleo, cargo o comisión.
- Sanción económica (sólo para faltas graves).

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

Ahora bien, cabe resaltar que la citada sanción de inhabilitación, en términos de la norma marco en materia de responsabilidades administrativas, será no menor a tres meses y no podrá exceder de un año por la comisión de faltas no graves; mientras que, para faltas graves, dicha inhabilitación tendrá una temporalidad de tres meses a veinte años, dependiendo el monto de la afectación de la falta administrativa o si no existe daños o perjuicios, ni beneficio o lucro alguno.

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

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

Además, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima oportuno remarcar que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes⁴⁴, ha señalado que el requisito de no haber sido inhabilitado para acceder a un cargo público es inconstitucional al ser *sobreinclusiva*; por lo tanto, bajo esos criterios jurisprudenciales es evidente que el precepto impugnado es contrario al parámetro de regularidad constitucional vigente.

En conclusión, la norma reclamada debe ser invalidada toda vez que las personas que han cumplido con las sanciones que les fueron impuestas, no deben ser excluidas por ese solo hecho de la posibilidad de ejercer un cargo público.

⁴⁴ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 96/2019, 56/2021, 89/2021, 120/2021, 138/2021, 139/2021, 145/2021, 153/2021, 64/2022, entre otras.

Dicho lo anterior, esta Comisión Nacional estima que los requisitos contenidos en la fracción IV, del artículo 16 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo deben ser analizados a la luz de la proscripción constitucional de hacer distinciones entre las personas que han sido condenadas y aquellas que no tienen antecedentes penales o de sanciones administrativas.

Al respecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes⁴⁵, ha hecho patente que el estudio para determinar la constitucionalidad de los requisitos que establezcan distinciones entre personas con antecedentes de sanciones penales o administrativas y aquellas que no se encuentran en esos supuestos para acceder a un cargo o empleo determinado, debe realizarse través de un escrutinio ordinario o de razonabilidad, ya que dichas exigencias no constituyen una categoría sospechosa, pero sí se traducen en una distinción entre las personas que fueron sentenciadas por delito y quienes no se encuentren en dicha situación.

En ese sentido, toda vez que en el presente caso el legislador local realizó distinciones injustificadas en perjuicio de las personas que fueron sancionadas penal o administrativamente, y que les impide ocupar titularidad del cargo público referido, en desigualdad de circunstancias que aquellos que no se encuentran en esas situaciones, este Organismo Autónomo procederá a analizar la constitucionalidad de las normas a través de un *test* de escrutinio ordinario.

Test ordinario de proporcionalidad de ambos requisitos.

Esta Comisión Nacional considera que los requisitos previstos en la fracción impugnada –consistentes en que las personas que aspiren a ocupar el cargo previamente mencionado no hayan sido condenadas por delito doloso que amerite pena privativa de la libertad por más de un año, o inhabilitada en el ámbito estatal o federal para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público – transgreden el derecho de igualdad de quienes se encuentren en esa circunstancia, en virtud de que no existe una relación lógica entre esa exigencia y las funciones a desempeñar.

Sin embargo, conforme lo sostuvo ese Alto Tribunal Constitucional en la sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 85/2018 y en otros precedentes, previo

⁴⁵ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 85/2018, 83/2019, 111/2019, 125/2019, 117/2020 y 192/2020.

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 norma en combate en el caso que nos ocupa establece distinciones para acceder a la titularidad de la Dirección General del SATMICH entre las personas que fueron 1) fueron condenadas por delitos por la comisión de delitos dolosos que ameritaron pena privativa de la libertad por más de un año, 2) inhabilitadas para ocupar un cargo, empleo o comisión pública, y aquellas que no se encuentren en ninguno de esos supuestos. Con ello, la disposición normativa excluye injustificadamente a las primeras del ejercicio del referido cargo, generando un régimen diferenciado sobre un supuesto de hecho idéntico.

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

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

1. Finalidad constitucionalmente válida o legitimidad de la medida.
2. Instrumentalidad de la medida.
3. Proporcionalidad.⁴⁶

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.

⁴⁶ 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".

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

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

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

En la especie, se advierte que los requisitos impugnados podrían cumplir con la primera grada del test, en virtud de que buscan generar las condiciones propicias para que quienes accedan al cargo mencionado tengan el perfil idóneo para el desempeño de la titularidad de la Dirección General del SATMICH, es decir, que sean rectos, probos, honorables, entre otras cualidades que el legislador pudo estimar que no los reúnen las personas que cuentan con algún antecedente de haber sido sancionados penal o administrativamente.

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

Lo anterior, ya que no existe base objetiva para determinar que una persona sin antecedentes penales o de naturaleza administrativa ejercerá las funciones correspondientes al cargo con rectitud, probidad y honorabilidad o que las personas que sí se encuentren en tal supuesto *per se*, no ejercerán sus labores de forma adecuada, o que carezcan de tales valores, ni mucho menos que no tengan la aptitud necesaria para cumplir con sus funciones con eficiencia, aptitud o conocimiento.

En consecuencia, no se advierte que los preceptos normativos controvertidos tengan una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que

persiguió el Congreso local, por lo que es claro que 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 las normas impugnadas contradicen el parámetro de regularidad constitucional.

En suma, atendiendo a los elementos descritos, el artículo 16, fracción IV, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo no aprueban un escrutinio ordinario de proporcionalidad, por lo que resulta transgresor de derechos humanos tutelados en el orden constitucional, ya que las medidas no guardan relación directa, clara e indefectible para el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que pudiera ser el ejercicio idóneo de las funciones que corresponden al citado cargo público.

Finalmente, debe considerarse que el hecho de que una persona haya sido condenada por la comisión de algún delito doloso cuya pena haya sido privativa de libertad por más de un año o haya sido inhabilitado para desempeñar un cargo público, forma parte de su vida privada, de su pasado y su proyección social; por ello, no es dable que por esa razón se les impida participar activamente en los asuntos que le atañen a su comunidad, como lo es el desempeñarse en un cargo en el servicio público.

En conclusión, el artículo 16, fracción IV, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo es discriminatorio por generar una diferenciación injustificada, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar la titularidad de la Dirección General del SATMICH, pues dichas distinciones tienen como efecto obstaculizar el ejercicio del derecho de acceder a un cargo público a aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente en igualdad de condiciones a las demás, por lo que 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 del precepto reclamado, por lo que se solicita atentamente que de ser tildada de inconstitucional la disposición impugnada se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ANEXOS

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

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

2. Copia simple del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán del 23 de diciembre de 2022, que contiene la expedición de la Ley del Servicio de Administración Tributaria de esa entidad federativa. (Anexo dos).

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

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

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

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

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

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

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

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



PROTESTO LO NECESARIO

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

LMP

CNDH
M É X I C O

Defendemos al Pueblo