

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

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

Ciudad de México, a 29 de marzo de 2023.

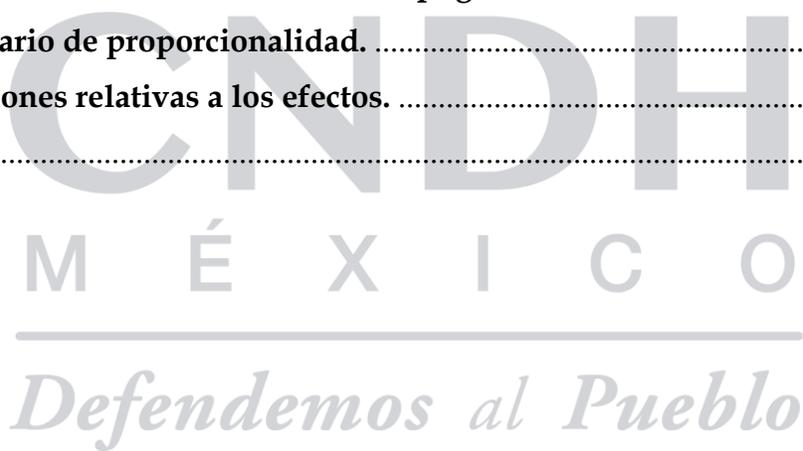
**Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

**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 77, fracción IV, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, reformado mediante Decreto 0698 publicado el 27 de febrero de 2023 en el Periódico Oficial "Plan de San Luis" 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, 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, con cédula profesional número 4602032, que la acredita como licenciada en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Beatriz Anel Romero Melo y Abraham Sánchez Trejo.

<b>Índice</b>	
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.....	8
IX. Introducción.....	9
X. Conceptos de invalidez.....	9
ÚNICO.....	9
A. Derecho de igualdad y no discriminación.....	10
B. Derecho a ocupar un cargo público.....	14
C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.....	16
Test ordinario de proporcionalidad.....	24
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	27
ANEXOS.....	27



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 San Luis Potosí.

B. Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí.

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

Artículo 77, fracción IV, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, reformado mediante Decreto 0698 publicado el 27 de febrero de 2023, en el Periódico Oficial "Plan de San Luis" de esa entidad federativa, cuyo texto se transcribe a continuación:

*"Artículo 77. Para el despacho de los asuntos y para auxiliar a la o el presidente municipal, en sus funciones, cada Ayuntamiento contará con una Secretaria o Secretario, quien deberá reunir los siguientes requisitos:*

*I. a III. (...)*

*IV. Manifestar bajo protesta de decir verdad, no haber sido condenada o condenado por sentencia firme por la comisión de delitos dolosos que hayan ameritado pena de prisión."*

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

- 1º 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.

## **VI. Competencia.**

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

La norma cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial "Plan de San Luis" del Estado de San Luis Potosí el lunes 27 de febrero de 2023, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del martes 28 del mismo mes y año al miércoles 29 de marzo de la presente anualidad. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

*Defendemos al Pueblo*

Sin embargo, derivado de la particular reforma al artículo 77, fracción IV, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, se considera pertinente hacer evidente que es procedente la demanda al actualizarse un cambio en el sentido normativo de la fracción impugnada.

Al respecto, resulta necesario señalar lo establecido por el Pleno del Alto Tribunal del país, sobre los elementos o aspectos que se tienen que reunir para considerar que una modificación normativa constituye un nuevo acto legislativo susceptible de

impugnación vía acción de inconstitucionalidad<sup>1</sup>:

1. Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal).
2. Que la modificación cause un impacto en el sentido normativo (criterio material).

Respecto del numeral 1, ha determinado que consiste en que se hayan desahogado y agotado todas las diferentes etapas del procedimiento legislativo, a saber: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación.

Mientras que, en relación con el numeral 2, implica que los cambios modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto y ello genere un impacto en el sistema normativo en el que se encuentra inmersa la norma.

Con el establecimiento de esos dos aspectos, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación busca que a través de las acciones de inconstitucionalidad se impugnen verdaderos cambios normativos que afecten la esencia de la disposición y sean producto de la función legislativa, más no sólo cambios de palabras con el mismo significado o cuestiones menores propias.

Explicado lo anterior, en seguida se evidenciará que la reforma al artículo 77, fracción IV, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí sí se erige como un nuevo acto legislativo. Para tal fin, es pertinente comparar el texto normativo antes y después del cambio legislativo:

Texto anterior	Texto vigente
<b>ARTICULO 77.</b> Para el despacho de los asuntos y para auxiliar al Presidente en sus funciones, cada Ayuntamiento contará con un Secretario, mismo que deberá reunir los siguientes requisitos:	<b>ARTICULO 77.</b> Para el despacho de los asuntos y para auxiliar a la o el presidente municipal, en sus funciones, cada Ayuntamiento contará con una Secretaria o Secretario, quien deberá reunir los siguientes requisitos:
I. Ser ciudadano potosino en pleno uso de sus derechos civiles y políticos;	I. Ser ciudadana o ciudadano potosino en pleno uso de sus derechos civiles y políticos;

<sup>1</sup> Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, p. 65, del rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.”**

<p>II. (DEROGADA, P.O. 22 DE JUNIO DE 2018)</p> <p>III. Contar con título y cédula profesional de nivel licenciatura, con una antigüedad mínima de tres años en el ejercicio de la profesión.</p> <p>Respecto a las demarcaciones con población de más de cien mil habitantes, preferentemente será Licenciado en Derecho, abogado, o afín;</p> <p>IV. No ser pariente consanguíneo o por afinidad hasta el cuarto grado de los integrantes del Ayuntamiento, y</p> <p>V. <u>No haber sido condenado por sentencia firme por la comisión de delitos dolosos que hayan ameritado pena de prisión.</u></p>	<p>II. Contar con título y cédula profesional de nivel licenciatura, con una antigüedad mínima de tres años en el ejercicio de la profesión. Respecto a los municipios con población de más de cien mil habitantes, deberá ser Licenciado o Licenciada en Derecho, abogado o abogada;</p> <p>III. No ser pariente consanguíneo o por afinidad hasta el cuarto grado de las o los integrantes del Ayuntamiento, y</p> <p>IV. <u>Manifiestar bajo protesta de decir verdad, no haber sido condenada o condenado por sentencia firme por la comisión de delitos dolosos que hayan ameritado pena de prisión.</u></p>
--	---

Del cuadro anterior es dable advertir que la norma en combate no sólo es producto de un proceso legislativo conformado por una iniciativa, dictaminación, discusión, aprobación, publicación y promulgación, por lo que goza de existencia en el sistema jurídico local; sino que, además, fue voluntad del órgano legislativo generar cambios trascendentales en el alcance del precepto, los cuales se verán reflejados en el ejercicio pleno de los derechos de las personas que aspiren a ocupar el cargo público indicado.

Ello, ya que la actividad legislativa no se limitó únicamente a un mero rediseño de la estructura de la norma de mérito –relativa a recorrer el contenido normativo de las fracciones, para pasar de cinco fracciones a cuatro– toda vez que el Congreso local antepuso al contenido normativo “no haber sido condenada o condenado por sentencia firme por la comisión de delitos dolosos que hayan ameritado pena de prisión”, existente con anterioridad, el siguiente texto “manifiestar bajo protesta de decir verdad”.

Lo anterior significa que quienes aspiren a ocupar la Secretaría de los ayuntamientos potosinos, al momento de postularse, deben “*manifestar bajo protesta de decir verdad*” que no han sido condenados por sentencia firme por la comisión de un delito doloso, circunstancia que se erige como un requisito *sine qua non* para ocupar el cargo.

Lo anterior, permite evidenciar que la reforma no es una modificación menor como sería añadir una coma o cambiar el orden de las fracciones, pues incide en la esencia de la norma, ya que la protesta de decir verdad carece de sentido sino se lee de manera conjunta con el resto del texto del precepto en comento.

Aunado a lo anterior, este Organismo Constitucional Autónomo considera pertinente resaltar que de la revisión del dictamen del Decreto que contiene la norma en combate, se advirtió que la legislatura local consideró oportuno modificar el contenido del artículo 77 de la Ley, respecto al requisito de antecedentes penales, en virtud de que son sabedores de que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado inconstitucional dicha exigencia<sup>2</sup>.

Consecuentemente, es indiscutible que la legislatura potosina tenía la intención de efectivamente modificar los alcances del requisito de no haber sido condenado por sentencia firme por la comisión de delitos dolosos que hayan ameritado pena de prisión, por lo que adicionó la porción normativa “*manifestar bajo protesta de decir verdad*”.

Atento a lo anterior, es inconcuso que la reforma ha cambiado la trascendencia, contenido y alcance del precepto, lo que genera un impacto en el sistema normativo al que pertenece la norma, lo cual se verá reflejado en la exigencia de tal requisito para poder fungir como secretaria o secretario de los distintos Ayuntamientos potosinos.

En suma, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que la modificación al artículo 77, fracción IV, de la Ley Orgánica del Municipio Libre potosina sí constituye un nuevo acto legislativo susceptible de impugnarse por esta vía, porque cumple con los requisitos formales y materiales, al haberse modificado los alcances y contenido de la disposición en comento, por lo tanto, lo procedente

---

<sup>2</sup> Véase la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de San Luis Potosí, de la sesión ordinaria No. 54, febrero 9 de 2023, que contiene el Dictamen del Decreto por el cual se reformó la Ley Orgánica del Municipio Libre de esa entidad, p. 149, disponible en el siguiente enlace: <https://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/tl/gpar/2023/02/uno.pdf>

será que ese Tribunal Constitucional admita a trámite el presente medio de control de la constitucionalidad por presentarse de manera 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>3</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 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>4</sup>, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

---

*Defendemos al Pueblo*

---

<sup>3</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; (...)."

<sup>4</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 (...)."

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

*Defendemos al Pueblo*

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

**ÚNICO.** El artículo 77, fracción IV, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí establece que para la designación del Secretario o Secretaria del ayuntamiento municipal, la persona debe manifestar bajo protesta de decir verdad no haber sido condenado por sentencia firme que haya ameritado pena de prisión; sin embargo, dicha exigencia transgrede los derechos de igualdad y no discriminación, así como el derecho de acceder a un cargo público, al excluir

**de manera injustificada a determinadas personas para ocupar el mencionado cargo público.**

**Lo anterior, pues las personas que han sido sancionadas en algún momento por la comisión de un delito doloso 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 la exigencia contenida en el artículo 77, fracción IV, de la Ley impugnada, la cual establece como requisito para acceder al cargo de Secretario o Secretaria de los ayuntamientos municipales potosinos manifestar bajo protesta de decir verdad no haber sido condenado por delito doloso que haya ameritado pena de prisión.

Lo anterior pues 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 el mencionado cargo público, en contravención al derecho de igualdad y no discriminación. Adicionalmente, constituye una medida 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 tal exigencia, 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.<sup>5</sup>

De forma particular, en el ámbito legislativo, el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido de las leyes, a fin de que las palabras y oraciones utilizadas no conduzcan a una desigualdad o discriminación. Es decir, el deber de cuidado a cargo del legislador impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formula para no incurrir en un trato diferenciado injustificado.<sup>6</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 redundará en el detrimento de los derechos humanos de una persona.<sup>7</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

---

<sup>5</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>6</sup> Véase la tesis 2a. XII/2017 (10a.) de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, p. 1389, del rubro: "**DISCRIMINACIÓN. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR DE NO USAR PALABRAS QUE GENEREN ESE EFECTO.**"

<sup>7</sup> Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 5 *supra*.

o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.<sup>8</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 sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.<sup>9</sup>

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 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>10</sup>

Asimismo, ese Tribunal Pleno ha señalado que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.<sup>11</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

---

<sup>8</sup>*Idem.*

<sup>9</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>10</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>11</sup> Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

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

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

- **Igualdad ante la Ley:** obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma *Litis*, salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
- **Igualdad en la Ley:** opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.<sup>12</sup>

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha sustentado que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.<sup>13</sup>

En el ámbito internacional, el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación; es decir, si un Estado establece en su derecho interno disposiciones que resulten discriminatorias, incumple con la obligación

---

<sup>12</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>13</sup> *Idem.*

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>14</sup>

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

Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.<sup>15</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 incursos en tal situación.

---

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

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

De la interpretación armónica del precepto, así como del parámetro expuesto en el apartado anterior, se desprende que todas las personas, en un plano de igualdad,

---

<sup>14</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.

<sup>15</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

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 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>16</sup>.

Así, el Tribunal Interamericano ha enfatizado que los procedimientos de nombramiento de las personas servidoras públicas tampoco pueden involucrar privilegios o requisitos irrazonables; de tal forma que todas las personas ciudadanas que acrediten los requisitos determinados en la ley deben poder participar en los procesos de selección sin ser objeto de tratos desiguales y arbitrarios. Por tanto, no son admisibles las restricciones que impidan o dificulten llegar al servicio público con base en sus méritos.<sup>17</sup>

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar el concepto de “calidad” contenido en el artículo 35 de la Norma Fundamental, ha sostenido que se refiere a las características de una persona que revelen un perfil idóneo para

---

<sup>16</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>17</sup> *Ibidem*, párr. 73.

desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne<sup>18</sup>, esto es, se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a ésta<sup>19</sup>.

Por lo tanto, cuando el legislador defina en sus leyes las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público, deberá ser cuidadoso en que los requisitos que establezca estén directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función, lo que exige de criterios objetivos y razonables que eviten discriminar, sin debida justificación, a personas que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias (aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas) necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión<sup>20</sup>.

### C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.

Como se adelantó en líneas previas, esta Comisión Nacional considera que el requisito contenido en el artículo 77, fracción IV, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí resulta contrario a los derechos de igualdad, no discriminación y acceso a un cargo público, reconocidos en el texto constitucional en los artículos 1° 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 77. Para el despacho de los asuntos y para auxiliar a la o el presidente municipal, en sus funciones, cada Ayuntamiento contará con una Secretaria o Secretario, quien deberá reunir los siguientes requisitos:*

---

<sup>18</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 123/2005 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, 9a. Época, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, octubre de 2005, página 1874, de rubro: **“ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD.”**

<sup>19</sup> Acción de inconstitucionalidad 111/2019, resuelta en sesión del 21 de julio de 2020, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 83.

<sup>20</sup> *Ibidem*, párr. 84.

I. a III. (...)

**IV. Manifestar bajo protesta de decir verdad, no haber sido condenada o condenado por sentencia firme por la comisión de delitos dolosos que hayan ameritado pena de prisión."**

Como se desprende de la literalidad de la fracción impugnada, este Organismo advierte que se impide de manera injustificada el acceso a la titularidad de las Secretarías de los ayuntamientos potosinos a las personas que omitan manifestar bajo protesta de decir verdad no haber sido condenadas por delito doloso sancionado con pena privativa de libertad.

En otras palabras, para acceder al cargo, es indispensable que el aspirante realice la protesta manifestando que nunca ha sido condenado por delitos dolosos que ameritaron privación de la libertad. En ese sentido, es claro que una persona que sí tiene ese tipo de antecedentes no podría cumplir con tal exigencia.

En consecuencia, es indibutable que la fracción IV del artículo 77 del ordenamiento cuestionado se erige como una medida legislativa que impide el acceso al cargo público en mención a quienes cuentan con antecedentes penales.

Por lo tanto, 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 manifiesten bajo protesta de decir verdad haber cumplido una pena, una vez que ya cumplieron con esta, dado que ese tipo de medidas se traducen en una exclusión injustificada y discriminatoria para quienes se encuentran en tal hipótesis, cuyo efecto es impedir, a su vez, que ejerzan su derecho 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 que corresponden al Secretario o Secretaria de los ayuntamientos municipales potosinos, a continuación, se enlistarán algunas facultades que le confiere el ordenamiento de mérito a dicho puesto,

previstas en el artículo 78 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, en los siguientes términos:

- **Administrativas:**

- ✓ Tener bajo su responsabilidad la recepción, organización, sistematización del contenido, conservación y dirección del Archivo General del Ayuntamiento.
- ✓ Controlar la correspondencia y dar cuenta diaria de todos los asuntos al Presidente Municipal, para acordar el trámite correspondiente.
- ✓ Citar por escrito a los miembros del Ayuntamiento a las sesiones de Cabildo, formando el orden del día para cada sesión.
- ✓ Estar presente en todas las sesiones de Cabildo con voz informativa, disponiendo de los antecedentes necesarios para el mejor conocimiento de los negocios que se deban resolver.
- ✓ Expedir cuando proceda, las copias, credenciales y demás certificaciones que acuerden el Cabildo y el Presidente Municipal.

- **De coordinación:**

- ✓ Cuidar el funcionamiento de la Junta Municipal de Reclutamiento.
- ✓ Distribuir entre los departamentos o secciones en que se divida la administración municipal los asuntos que les correspondan, cuidando proporcionar la documentación y datos necesarios para el mejor despacho de los asuntos.

- **Profesional-jurídica:**

- ✓ Proporcionar asesoría jurídica a las dependencias municipales por conducto del Asesor Jurídico o, en su caso, de la Dirección de Asuntos Jurídicos, según corresponda.
- ✓ En los municipios que no cuenten con Oficial Mayor, atender lo relativo a las relaciones laborales con los empleados del Ayuntamiento, así como elaborar y revisar permanentemente, con el concurso de las demás dependencias municipales, los manuales de organización y de procedimientos, que requiera la administración pública municipal.
- ✓ Imponer sanciones a quienes corresponda, por violación al Reglamento Interior del Ayuntamiento.

- ✓ Expedir las circulares y comunicados en general, que sean necesarios para el buen despacho de los asuntos del Municipio.

De las aludidas atribuciones se concluye que quien funja como titular de la Secretaría de los diversos ayuntamientos potosinos desempeñará actividades de coordinación en las actividades de la Junta Municipal de Reclutamiento, administrará las actividades que se desarrollen en el Ayuntamiento y hará de conocimiento a la Presidencia Municipal los asuntos del orden del día, estará presente en las sesiones de Cabildo y proporcionará asesoría jurídica a las dependencias municipales, por mencionar algunas.

De tal suerte que, en atención a las atribuciones referidas, la restricción contenida en la fracción IV del artículo 77 de la Ley cuestionada es irrazonable y atenta contra el derecho de acceder a un cargo en el servicio público, toda vez que excluye a todas las personas que incumplan con el requisito -manifestar bajo protesta de decir verdad no haber sido condenadas por sentencia firme por la comisión de delitos dolosos que haya ameritado pena privativa de libertad- 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 77 del ordenamiento en comento no atiende a casos concretos e impide desempeñar el cargo aun cuando la conducta infractora cometida en el pasado no guarde relación directa con las funciones a desempeñar.

En otras palabras, la generalidad y amplitud de la fracción reclamada debe ser invalidada por ese Máximo 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 incumplan con el requisito de manifestar bajo protesta de decir verdad no haber sido sancionadas penalmente por la comisión de delitos dolosos que hayan ameritado pena de prisión, sin que ello permita justificar su relación con las funciones del cargo, ni 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.

Además, del requisito impugnado, también podría pensarse que 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 apegue en todo momento a la

legalidad, empero, el precepto en combate desborda su objetivo, por lo que termina por excluir a todas las personas que pretenden reinsertarse a la sociedad y que han sido acreedoras de una sanción penal por la comisión de cualquier delito doloso.

Entonces, 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 bigamia previsto en el artículo 201<sup>21</sup>, el de disposición ilícita de óvulos o esperma, tipificado en el diverso numeral 191<sup>22</sup>, o bien, el delito de aborto voluntario conforme a lo previsto en el artículo 148<sup>23</sup>, todos del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, 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 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, de forma que únicamente se restringiera el acceso a las personas que aspiren al cargo cuando hayan cometido conductas delictivas

---

<sup>21</sup> “**ARTICULO 201.** Comete el delito de bigamia quien, estando unido con una persona en matrimonio, contrae otro con las formalidades legales.

Este delito se sancionará con una pena de uno a cuatro años de prisión y sanción pecuniaria de cien a cuatrocientos días del valor de la unidad de medida y actualización. Esta misma pena se impondrá al otro contrayente si conocía el impedimento al tiempo de celebrarse el matrimonio.

A quienes ejerzan la patria potestad o la tutela y den su consentimiento para el nuevo matrimonio, así como a los testigos y a las personas que intervengan en él, a sabiendas de la vigencia legal del anterior, se les impondrá una pena de seis meses a tres años de prisión y sanción pecuniaria de sesenta a trescientos días del valor de la unidad de medida y actualización.

Además de la pena señalada en el párrafo anterior, se impondrá la destitución o la inhabilitación por el doble de la pena de prisión impuesta a los oficiales del Registro Civil que, conociendo el impedimento, celebren el matrimonio.”

<sup>22</sup> “**ARTICULO 191.-** A quien disponga de óvulos o esperma para fines distintos a los autorizados por sus donantes o depositarios, siempre y cuando no atenten contra la dignidad humana, se le impondrán de tres a seis años de prisión y sanción de trescientos a seiscientos días del valor de la unidad de medida y actualización.”

<sup>23</sup> “**ARTICULO 148.** Comete el delito de aborto quien causa la muerte del producto de la concepción en cualquier momento del embarazo.

Este delito se sancionará con las siguientes penas:

I. A la madre que voluntariamente procure su aborto o consienta en que otro la haga abortar se le impondrá una pena de uno a tres años de prisión y sanción pecuniaria de cien a trescientos días del valor de la unidad de medida y actualización;

(...)”

realmente gravosas 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, la norma controvertida es *sobreinclusiva*, 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 manifieste bajo protesta de decir verdad no haber sido sancionado con sentencia firme por delito doloso que haya ameritado pena privativa de libertad, sin tomar en consideración 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 para siempre su actuar, ya que eso no implica que deba ser apartado de la sociedad, al carecer de tales valores o características. Por el contrario, 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 2008<sup>24</sup>.

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 tiene por efecto que quienes fueron condenados serán objeto de una doble sanción: por un lado, la que le es impuesta en ejercicio de la facultad punitiva del Estado con motivo de la comisión de un delito y, por otro, el reproche social posterior a la purgación de su pena que tiene como consecuencia limitar alguno de sus derechos, una vez que se reinserta en la sociedad, lo cual no tiene razón de ser, ya que únicamente se fundamenta en la concepción estigmatizante y caduca de que una persona que ha cometido un delito no puede reinsertarse de manera funcional a la sociedad y, específicamente, en el ejercicio de un oficio o profesión<sup>25</sup>.

Hasta lo aquí apuntado, es evidente que la norma combatida hace 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 manifestar bajo protesta de decir verdad no haber incurrido, nunca, en su pasado, en una conducta que haya sido reprochada a partir de una sentencia firme por la comisión de algún tipo delito doloso, lo cual, como se ha explicado, contiene un problema de *sobreinclusión*<sup>26</sup>.

Consecuentemente, el requisito contenido en el artículo 77, fracción IV, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí resulta discriminatorio 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 ejercicio de

---

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> *Ibidem*, párr. 54.

<sup>26</sup> *Cfr.* la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 125/2019, resulta en sesión de fecha 15 de abril de 2021, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, par. 44.

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

Además, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima fundamental remarcar que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes<sup>27</sup>, ha señalado que el requisito de no haber sido condenado por la comisión de delitos dolosos por sentencia firme o con redacción similar, para acceder a un cargo público es inconstitucional al ser *sobreinclusivo*; por lo tanto, bajo esos criterios jurisprudenciales es evidente que el precepto impugnado es contrario al parámetro de regularidad constitucional vigente.

En 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 ejercer un cargo público.

Dicho lo anterior, esta Comisión Nacional advierte que el requisito contenido en la fracción IV del artículo 77 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí debe ser analizada a la luz de la proscripción constitucional de hacer distinciones entre las personas que han sido condenadas y aquellas que no tienen antecedentes penales.

Al respecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos precedentes<sup>28</sup>, ha hecho patente que el estudio para determinar la constitucionalidad de los requisitos que establezcan distinciones entre personas con antecedentes de sanciones penales 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 la comisión de delitos dolosos y quienes no se encuentren en dicha situación.

En ese sentido, toda vez que en el presente caso el Congreso local realizó una distinción injustificada en perjuicio de las personas que fueron sancionadas

---

<sup>27</sup> Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 85/2018, 86/2018, 50/2019, 57/2019, 83/2019, 96/2019, 106/2019, 125/2019, 112/2020, 117/2020, 192/2020, 203/2020, 300/2020, 50/2021, 57/2021, 62/2021, 70/2021, 85/2021, 138/2021, 149/2021, 164/2021, 175/2021, 23/2022 y 64/2022, entre otras.

<sup>28</sup> Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 85/2018, 83/2019, 111/2019, 125/2019, 117/2020 y 192/2020.

penalmente, lo que les impide ocupar el cargo público referido, en igualdad de circunstancias que aquellos que no se encuentran en esa situación, este Organismo Autónomo procederá a analizar la constitucionalidad de la norma a través de un *test* de escrutinio ordinario.

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

Esta Comisión Nacional considera que el requisito previsto en la fracción impugnada –consistente en que las personas que aspiren a ocupar Secretaría de los ayuntamientos municipales potosinos deban manifestar bajo protesta de decir verdad no haber sido sancionado con sentencia firme por la comisión de un delito doloso que amerite pena privativa de la libertad– transgrede 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 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 Secretaría de los ayuntamientos municipales a las personas que manifestaron bajo protesta de decir verdad haber sido sancionados con sentencia firme por la comisión de delitos dolosos que ameritaron pena privativa de la libertad y aquellas que no se encuentren en ese supuesto. Con ello, la disposición normativa excluye injustificadamente a las segundas 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 la norma reclamada, de conformidad con lo determinado por ese Alto Tribunal en diversos precedentes cuando ha estudiado ese tipo de requisito para acceder a un cargo o empleo.

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

1. Finalidad constitucionalmente válida o legitimidad de la medida.
2. Instrumentalidad de la medida.
3. Proporcionalidad.<sup>29</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.

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

Explicado el escrutinio de proporcionalidad, esta Comisión Nacional procede aplicarlo en el caso concreto para determinar si la norma supera el referido examen. En la especie, se advierte que el requisito impugnado podría cumplir con la primera grada del test, en virtud de que busca generar las condiciones propicias para que quienes accedan al cargo mencionado tengan el perfil idóneo para el desempeño de las funciones que corresponde a la Secretaría del Ayuntamiento municipal, es decir,

---

<sup>29</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"*.

que sean rectos, probos, honorables, entre otras cualidades que el Congreso pudo estimar que no los reúnen las personas que cuentan con antecedentes penales.

En cuanto a la segunda etapa del escrutinio, se considera que la medida legislativa establecida por el legislador **no tiene 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 que manifieste bajo protesta de decir verdad no contar con antecedentes penales 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 desempeñarán 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, eficacia o rectitud.

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

En suma, el contenido normativo del artículo 77, fracción IV, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí no aprueba un escrutinio ordinario de razonabilidad, por lo que resulta transgresor de derechos humanos tutelados en el orden constitucional, ya que la medida no guarda relación directa, clara e indefectible para el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que pudiera ser el ejercicio idóneo de las funciones que corresponden al citado cargo público.

Finalmente, debe considerarse que el hecho de que una persona haya sido condenada con sentencia firme por la comisión de algún delito doloso cuya pena haya sido privativa de libertad, forma parte de su vida privada, de su pasado y su proyección social; por ello, no es dable exigir se externe bajo protesta de decir verdad no contar con tal antecedente penal, además de ser un impedimento para participar activamente en los asuntos que le atañen a su comunidad a través del acceso a un cargo público.

En conclusión, el artículo 77, fracción IV, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí contiene un requisito discriminatorio que genera una diferenciación injustificada, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar la titularidad de las Secretarías de los distintos ayuntamientos en la entidad, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el ejercicio del derecho de acceder a un cargo público a aquellas personas que buscan reintegrarse a la sociedad en igualdad de condiciones que las demás, por lo que ese Alto Tribunal Constitucional debe declarar su invalidez y expulsarlo del orden jurídico local.

#### **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 “Plan de San Luis” del Estado de San Luis Potosí del 27 de febrero de 2023, que contiene el Decreto 0698 mediante el cual se reformó la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí. (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 la norma impugnada.

**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**

