Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 12 de diciembre 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 33, fracciones III y IV, en la porción normativa "*, y no haber sido inhabilitado para ejercer funciones como servidor público*", de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Planeación de Delicias, Chihuahua, expedida mediante Decreto LXVII/EXLEY/0636/2023 I P.O. publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 22 de noviembre de 2023.

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 Montaño 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.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

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. ... 4

IX. Introducción. ... 5

X. Concepto de invalidez. ... 6

A. Derecho de igualdad y no discriminación ... 7

B. Derecho a ocupar un cargo público ... 11

C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas ... 13

- **Test ordinario de proporcionalidad** ... 23

XI. Cuestiones relativas a los efectos. ... 27

ANEXOS ... 27

CNDH
MÉXICO
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 Chihuahua.

B. Gobernadora del Estado de Chihuahua.

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

Artículo 33, fracciones III y IV, en la porción normativa *"*, *y no haber sido inhabilitado para ejercer funciones como servidor público"*, de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Planeación de Delicias, Chihuahua, expedida mediante Decreto LXVII/EXLEY/0636/2023 I P.O., publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 22 de noviembre de 2023, cuyo texto se transcribe a continuación:

> *"**Artículo 33**. Para ser Directora o Director General, se deberán reunir los siguientes requisitos:*
> *I. – II. (…)*
> ***III. No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso;***
> ***IV**. Estar en pleno goce de sus derechos**, y no haber sido inhabilitado para ejercer funciones como servidor público; y***
> *V. (…)*
> (…)".

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.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

- 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 a ocupar un cargo 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 del supuesto normativo contenido en el artículo precisado 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.

El precepto cuya inconstitucionalidad se demanda fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el miércoles 22 de noviembre de 2023, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del jueves 23 del mismo mes al viernes 22 de diciembre de la presente anualidad. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)[1], de la Constitución Política de los Estados

[1] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley

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[2], de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

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

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

---

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
(…)."

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. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El artículo 33, fracciones III y IV, en la porción normativa impugnada, de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Planeación de Delicias, Chihuahua, establece como requisitos de acceso a la titularidad de la Dirección General del Instituto referido los siguientes:

- **no haber sido condenado por la comisión de delito doloso, y**
- **no haber sido inhabilitado para ejercer funciones como servidor público.**

Se estima que ambas exigencias realizan distinciones injustificadas entre personas, pues excluyen de la posibilidad de ocupar dicho empleo a quienes, en algún momento de su vida, fueron sancionadas, a pesar de que no exista una relación clara e indefectible entre la conducta ilícita cometida y las funciones inherentes al cargo a desempeñar, en contravención a los derechos de igualdad, no discriminación y de acceso a un cargo público.

A juicio de este Organismo Nacional, las exigencias controvertidas resultan incompatibles con el parámetro de regularidad constitucional, toda vez que son

desproporcionadas y claramente *sobreinclusivas,* en virtud de que tienen por efecto excluir a determinadas personas de la posibilidad de acceder a la titularidad de la Dirección General del Instituto Municipal de Planeación de Delicias, Chihuahua (en adelante IMPLAN), en contravención a los derechos de igualdad y no discriminación, así como al de acceso a un cargo público.

Para exponer los argumentos que sustentan la inconstitucionalidad de los requisitos reclamados, el concepto de invalidez se estructura de la siguiente manera: en un primer apartado se expondrá el contenido y los alcances de los derechos que se estiman transgredidos, a saber: a la igualdad y no discriminación, así como el de acceso a ocupar un cargo en el servicio público.

Posteriormente, se evidenciarán los vicios de constitucionalidad en que incurren las disposiciones impugnadas, pues no superan un escrutinio ordinario de proporcionalidad o de simple razonabilidad, de conformidad con los precedentes sostenidos por ese Alto Tribunal.

A. Derecho de igualdad y no discriminación

Para iniciar con el análisis de las disposiciones combatidas, es pertinente mencionar que el artículo 1° de la Constitución Federal reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es parte.

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

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

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.[3]

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.[4]

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 redunda en el detrimento de los derechos humanos de una persona.[5]

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.[6]

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

CNDH
MÉXICO
Defendemos al Pueblo

[3] *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.***"

[4] *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.***"

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

[6] *Ídem*.

sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.[7]

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

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.[9]

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:

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

[7] 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***."

[8] 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.***"

[9] 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.

- **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.[10]

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.[11]

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.[12]

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

[10] 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.***"

[11] *Ídem*.

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

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

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

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, 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*.

[13] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 "Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados", párr. 101.

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[14].

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.[15]

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar el concepto de "*calidad*" contenido en el artículo 35 de la Norma Fundamental, ha sostenido que se refiere a las características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne[16], esto

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

[14] *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.
[15] *Ibidem*, párr. 73.
[16] 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.***"

es, se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a ésta[17].

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[18].

C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

Una vez acotados los alcances de los derechos que se estiman vulnerados, en el presente apartado se desarrollarán las razones por las que este Organismo Nacional considera que las exigencias controvertidas no son compatibles con el parámetro de regularidad constitucional de nuestro país, específicamente, porque transgreden los derechos de igualdad y no discriminación, así como el de acceso a un cargo público.

Previo a la exposición de los argumentos que hacen patente la inconstitucionalidad reclamada, resulta pertinente identificar plenamente el contenido normativo de los requisitos controvertidos, el cual expresamente prevé:

> *"Artículo 33. Para ser Directora o Director General, se deberán reunir los siguientes requisitos:*
> *I. – II. (…)*
> ***III. No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso;***
> *IV. Estar en pleno goce de sus derechos,* ***y no haber sido inhabilitado para ejercer funciones como servidor público;*** *y*
> *V. (…)"*

Como se puede advertir de la trascripción anterior, el precepto cuestionado en el presente medio de control de la constitucionalidad establece los siguientes requisitos:

---

[17] 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.
[18] *Ibidem*, párr. 84.

1) No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso.
2) No haber sido inhabilitado para ejercer funciones como servidor público.

Para iniciar con el estudio de las normas combatidas, es menester referir que –a juicio de este Organismo Nacional– no es constitucionalmente válido que, por regla general, se impida el acceso al desempeño del servicio público a las personas que en su pasado fueron condenadas por la comisión de algún delito doloso o fueron inhabilitadas para ocupar un cargo público, sobre todo, cuando ya cumplieron con ésta, dado que tales medidas se traducen en exclusiones injustificadas y discriminatorias para quienes se encuentren en esas hipótesis, pues se les impide ejercer su derecho a ocupar un cargo público en condiciones de igualdad.

Conforme a esa premisa, se estima que los mencionados requisitos resultan contrarios 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 (referidos con anterioridad), puesto que dada sus configuración normativa, admiten un amplio margen de exclusión que impiden a quienes se encuentran en esas hipótesis desempeñarse como persona titular de la Dirección General del IMPLAN.

Ahora bien, esta Comisión Nacional es sabedora de que los derechos humanos no son absolutos y que admiten restricciones; sin embargo, para que tales limitaciones sean válidas, **deben examinarse cuidadosamente para dilucidar si son proporcionales, objetivas y razonables.**

En ese orden de ideas, tratándose de requisitos para el desempeño de cargos públicos o de cualquier otra actividad laboral, ese Alto Tribunal –en un amplio número de precedentes– ha interpretado que aquellos deben atender a las características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne, o dicho en otras palabras, para estudiar la constitucionalidad de normas que prevean exigencias de acceso empleos, debe analizarse que atiendan o privilegien cuestiones que son inherentes a la persona, más no a aspectos extrínsecos a ésta.

Dicho en otras palabras, los requisitos que se exijan deben estar directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la función de que se trate, lo que exige 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.

Atento a lo anterior, para que las restricciones de acceso al cargo público de titular de la Dirección General del IMPLAN que imponen las normas combatidas sean válidas, deben examinarse las funciones y obligaciones que corresponden a dicho empleo y una vez hecho lo anterior, señalar con precisión únicamente las conductas ilícitas que se encuentran estrechamente vinculadas con el empleo de mérito.

Así, de conformidad con el propio ordenamiento, las funciones que corresponden a la persona titular de la Dirección General del Instituto Municipal de Planeación de Delicias, Chihuahua, se enlistan en el artículo 34, que esencialmente consisten en:

- Ejecutar acuerdos y disposiciones de la Junta de Gobierno.
- Asegurar el correcto funcionamiento del IMPLAN; así como mantener la guarda, conservación y buena administración del patrimonio del Instituto.

- Representar legalmente al IMPLAN ante todo tipo de autoridades con el carácter de apoderado:
    a) general para actos de administración, pleitos y cobranzas, y
    b) para actos de dominio.

  Asimismo, presentar denuncias y querellas en materia penal, así como desistirse de ellas.

  Celebrar los convenios, contratos y actos jurídicos para el cumplimiento de los objetivos y funciones del Instituto.

- Coordinar los trabajos técnicos que se realicen en el IMPLAN derivados del Sistema Municipal de Planeación, con la participación de otros órganos.

- Coordinar los trabajos:
    - De la Secretaría Técnica del IMPLAN, derivados del Sistema Municipal de Participación Ciudadana, su consulta y organización para la planeación.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

- Derivados del Sistema Municipal de Geografía, Estadística y Evaluación.

- Participar en la creación, o bien, operación de fideicomisos.

- Designar y remover a los directores y demás empleados del IMPLAN.

- Asesorar a la Presidenta o Presidente Municipal en la adquisición de reservas territoriales y demás predios para la infraestructura urbana.

- Diversas tareas administrativas, tales como:
  - Elaborar, actualizar y someter a la Junta de Gobierno el programa de operación y matrices de indicadores.
  - Proponer modificaciones al Reglamento del Instituto, de su organización general y manuales administrativos
  - Presentar propuesta de instrumentos de planeación, estudios, proyectos de inversión y programas de trabajo, presupuestos, informes de actividades y estados financieros
  - Presentar estados financieros ante la estancia competente
  - Entre otras.

De lo anterior se puede colegir que las actividades conferidas a dicho empleo son, primordialmente, de dirección, representación, de seguimiento y ejecución de los acuerdos; administrativas; profesionales y de coordinación para el buen funcionamiento y cumplimiento de las finalidades del Instituto de referencia. En ese tenor, podría sostenerse, en principio, que atento a esas atribuciones, los requisitos de acceso a este cargo público ya previstos en la legislación impugnada son necesarios para que el aspirante cubra un perfil idóneo, a fin de garantizar que su desempeño sea probo, recto, integral y honrado.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

No obstante, como se adelantó en párrafos previos, debe existir una relación estrecha entre la conducta ilícita cometida y las funciones inherentes al cargo o empleo a desempeñar, para que pueda reputarse que los requisitos impugnados son razonables y, por tanto, respetuosos del orden constitucional.

En ese orden de ideas, debe analizarse si el haber sido condenado por la comisión de un delito, o inhabilitado para ejercer funciones como servidor público, de alguna manera impiden –de forma objetiva– que la persona con este antecedente lleve a

cabo las funciones encomendadas a la titularidad de la Dirección General del IMPLAN de manera adecuada.

La interpretación de ambos requisitos, a juicio de este Organismo Nacional, debe entenderse en el sentido de que excluyen a todas las personas que en el pasado fueron sancionadas por haber cometido conductas prohibidas conforme a las leyes aplicables. Es decir, por los términos en los que se encuentran redactados los preceptos impugnados, es claro que engloba a todas las personas que en algún momento de su vida fueron condenados por delitos o inhabilitados para ocupar cargos públicos, por lo que, en esos casos, la limitación implica la imposibilidad de que quienes tienen ese antecedente, y a pesar de no tener una sanción vigente o pendiente de cumplimiento, puedan ocupar el empleo ya referido.

A la luz de lo anterior, se puede afirmar que las normas cuestionadas excluyen, por igual y de forma genérica, a todas las personas que en el pasado fueron condenadas por la comisión de un delito doloso, o bien, inhabilitadas para ejercer funciones como servidoras públicas, por ende, **abarcan un amplísimo número de supuestos que no permiten analizar de forma objetiva si la conducta antijurídica cometida realmente se relaciona con las funciones propias del cargo público multirreferido**, por lo tanto, se trata de exigencias *sobreinclusivas*, como a continuación se explicará con mayor precisión en cada de ellas.

Respecto del requisito contenido en la fracción III del artículo 33 de la Ley impugnada, que prevé la exigencia de *no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso*, se estima que excluye a todas las personas que se encuentran en ese supuesto de la posibilidad de ocupar el cargo de titular de la Dirección General del IMPLAN, aun cuando el hecho ilícito que haya cometido no se relacione de manera alguna con las atribuciones correspondientes al cargo.

Como se adelantaba, la norma cuestionada tiene tal alcance que resulta extremadamente amplia, **al contener un gran número de casos o supuestos de exclusión**, lo que admite que se impida a personas que cometieron un delito doloso, sea cual sea este, el tipo de pena impuesta o la gravedad de la conducta, ocupar el cargo público de persona titular de la Dirección General del IMPLAN.

Es así que no podrán acceder al empleo público las personas que en su pasado fueron condenadas por delitos que no ameritaron la imposición de una pena

privativa de la libertad, por ejemplo, el de violación de correspondencia[19], el de daños, por destruir o deteriorar una cosa ajena o una propia en perjuicio de otro, cuyo valor no excedió de 50 veces de la Unidad de Medida y Actualización[20]; o el de oposición a que se ejecute alguna obra o trabajo públicos, previsto en el primer párrafo del artículo 280 del Código Penal de la entidad[21]; de igual forma, a quienes fueron responsables de delitos que en nada se relacionan con alguna de las funciones propias del cargo, *verbigracia*, el de aborto voluntario[22], o el de bigamia[23], también tipificados en el Código Penal del Estado de Chihuahua, aun cuando ello no merme sus calificaciones, capacidades o competencias para el debido desempeño de la titularidad de la Dirección General del IMPLAN.

Lo anterior evidencia la falta de razonabilidad del requisito impugnado, pues dada su generalidad y amplitud, **provoca un escenario absoluto de prohibición que**

---

[19] Código Penal del Estado de Chihuahua
"VIOLACIÓN DE CORRESPONDENCIA
Artículo 326.
A quien abra o intercepte una comunicación escrita que no esté dirigida a él, se le impondrá de treinta a noventa días multa.
Los delitos previstos en este artículo se perseguirán por querella.
La misma sanción se impondrá en los casos en que la comunicación se encuentre registrada o archivada en sistemas o equipos de informática protegidos por algún mecanismo de seguridad."

[20] Código Penal del Estado de Chihuahua
"DAÑOS
Artículo 236.
A quien destruya o deteriore una cosa ajena o una propia en perjuicio de otro, se le impondrán las siguientes penas:
I. De treinta a noventa días multa, cuando el valor de los daños no exceda de cincuenta veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;
(…)".

[21] "OPOSICIÓN A QUE SE EJECUTE ALGUNA OBRA O TRABAJO PÚBLICOS
Artículo 280.
A quien con actos materiales trate de impedir la ejecución de una obra o un trabajo públicos, ordenados o autorizados legalmente por la autoridad competente, se le impondrá hasta seis meses de trabajo a favor de la comunidad.
(…)".

[22] Artículo 145.
Se impondrá de seis meses a tres años de prisión a la mujer que voluntariamente practique su aborto o consienta en que otro la haga abortar. En este caso, el delito de aborto sólo se sancionará cuando se haya consumado.

[23] Artículo 196.
Se impondrán de seis meses a tres años de prisión y de ciento ochenta a trescientos sesenta días multa, a la persona que:
I. Se encuentre unida en matrimonio no disuelto ni declarado nulo y contraiga otro; o
II. Contraiga matrimonio con una persona casada, si conocía el impedimento al tiempo de celebrarse aquél.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

impide acceder en condiciones de plena igualdad al cargo público de titular de la Dirección General del referido Instituto a quienes se encuentran en esa hipótesis.

Si bien es verdad que con la imposición de la norma el legislador buscó garantizar que quienes accedan al mencionado empleo cuenten con probidad y honestidad, de manera que se garantice que la ejecución de sus labores sea regular y conforme al principio de legalidad, también lo es **que desborda su objetivo** y termina **por excluir a quienes pretenden reinsertarse a la sociedad**.

En todo caso, el Congreso estatal debió haber acotado lo más posible el requisito impugnado, de forma que únicamente se restringiera el acceso a las personas que aspiren al cargo en comento cuando hayan cometido conductas ilícitas realmente gravosas y que se encuentren estrechamente vinculadas con las funciones a desempeñar en el empleo en comento, 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.

Sin embargo, el requisito es inválido pues la legislatura chihuahuense realizó una distinción que no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar, impidiendo a las personas que fueron condenadas por cualquier delito ocupen el cargo en cuestión, sin que exista una justificación objetiva.

Por ello, la norma se erige como una restricción irrazonable que atenta contra el derecho de acceso a un cargo en el servicio público en condiciones de igualdad, toda vez que excluye automáticamente y sin distinción a quienes ya han cumplido una pena —bajo la hipótesis prevista en la exigencia en combate— y se han reinsertado en la sociedad, creando así una condición estigmatizante en su perjuicio.

Por otra parte, el requisito consistente en no haber sido inhabilitado para ejercer funciones como servidor público, contenida en la fracción IV del artículo 33 del ordenamiento cuestionado, constituye también una limitación injustificada para aquellas personas que quieran desempeñarse como titulares de la Dirección General del IMPLAN.

En ese caso, es innegable que la exigencia de no haber sido inhabilitado para ejercer funciones como servidor público para ocupar el cargo mencionado es *sobreinclusiva*,

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

toda vez que comprende **hipótesis irrazonables y desproporcionales**, al ser en extremo general, en virtud de que:

- No permite identificar si la inhabilitación se impuso por resolución firme de naturaleza **administrativa, civil o política, o incluso penal**, por lo tanto, incluye a todas ellas.

- No distingue si la sanción fue impuesta 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.[24]

En ese sentido, es indubitable que el requisito indicado abarca un gran número de supuestos, cuyo efecto es obstaculizar sin justificación el acceso a un empleo público, pues propicia que se excluyan por igual, de manera genérica y con destacada amplitud, a cualquier persona que haya sido inhabilitada por cualquier vía, razón o motivo, y en cualquier momento, lo que, de manera evidente, ilustra la falta de razonabilidad y proporcionalidad de la medida, ya que, el gran número de posibles supuestos comprendidos en la norma objeto de análisis impide incluso valorar si los mismos tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño del empleo público de referencia, e incluso, de cualquier puesto público.[25]

En ese tenor, la exigencia controvertida tiene el efecto de restringir injustificadamente el acceso a un empleo público determinado por el sólo hecho de haber sido sancionado en el pasado (penal o administrativamente, o en cualquier otra materia) con una inhabilitación temporal sujeta a un plazo que ya se cumplió, lo cual coloca a la persona en una condición de desigualdad no justificada frente a otros potenciales candidatos al empleo, sobre todo, si el respectivo antecedente de

[24] Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 111/2019, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 21 de julio de 2020, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 92.
[25] *Ibidem*, párr. 93

sanción no incide de forma directa e inmediata en la capacidad funcional para ejecutar de manera eficaz y eficiente el cargo.

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

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

Por consiguiente, pudiera darse la situación de que una persona tenga el antecedente de haber sido inhabilitada por una falta administrativa no grave, cometida 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 empleo en cuestión.

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

Así lo ha resuelto esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes[26], en los que ha sustentado que el requisito de no haber sido inhabilitado para acceder a un cargo público es inconstitucional al ser *sobreinclusivo,* razonamientos que son igualmente aplicables al caso que nos ocupa; por lo tanto, es evidente que el precepto impugnado es contrario al parámetro de regularidad constitucional.

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

De conformidad con lo ya expuesto, es dable sostener que las dos exigencias impugnadas limitan de forma genérica los derechos de las personas que en algún momento de su vida fueron condenadas por la comisión de un delito doloso o fueron inhabilitadas para desempeñarse en el servicio público, sin considerar el tipo de pena impuesta (al menos en uno de los supuestos), tampoco si la sanción o pena ya fue cumplida; ni mucho menos si las conductas por las cuales se impuso la sanción se relacionan o no con las funciones propias del cargo, que pueda justificar en alguna medida la restricción impuesta.

Es así que debido a su sobre inclusividad, los preceptos controvertidos implican un amplio espectro de exclusión, al prever una multiplicidad de supuestos que no consideran si las conductas infractoras que engloban, guardan relación estrecha o manifiesta con las funciones a desempeñar, ni establecen ningún otro tipo de parámetro que acote dichas exigencias, a fin de evitar que se suscite un trato discriminatorio.

En este punto, esta Comisión Nacional no pasa por alto que es posible que existan casos en los que, por la particularidad de determinados empleos públicos, podría resultar admisible incluir requisitos como los impugnados, siempre que se acredite, de manera objetiva, que sí inciden 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.

Sin embargo, tal como se explicó en líneas previas, esta Comisión Nacional estima que los requisitos controvertidos en el presente escrito **no están justificados de forma objetiva**, por lo que tienen el efecto de excluir injustificadamente a las personas que se encuentran en dichas hipótesis, pues dada su generalidad y amplitud, esto es, la *sobreinclusión* que las caracteriza, generan un escenario absoluto de prohibición al abarcar un cúmulo de supuestos que inclusive impide que se realice un análisis comparativo entre las funciones y las conductas ilícitas cometidas que, en su caso, permitirían verificar la razonabilidad de las medidas.

Por ende, se afirma que los requisitos impugnados comprenden múltiples hipótesis o situaciones en las que no existe relación alguna con las funciones a desempeñar, o que no implican necesariamente un cuestionamiento sobre las capacidades necesarias de la persona para desempeñar el cargo público de referencia de manera eficaz, eficiente, con rectitud, probidad y honorabilidad.

En suma, las exigencias previstas deben declararse inválidas, toda vez que obstaculizan el acceso a la titularidad de la Dirección General del referido Instituto a aquellas personas que se encuentran en ese supuesto, en igualdad de condiciones que quienes no han sido sancionadas (penal o administrativamente) para desempeñarse en un cargo público.

A mayor abundamiento, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación –en diversos precedentes– ha hecho patente que el estudio para determinar la constitucionalidad de los requisitos que establecen distinciones entre personas que han sido sancionadas en algún momento de su vida por la comisión de delitos dolosos o inhabilitadas para ocupar un cargo en el servicio público y aquellas que no se encuentran en esas hipótesis para acceder a un cargo o empleo determinado, debe realizarse través de un escrutinio ordinario o de razonabilidad[27], ya que dichas exigencias no constituyen una categoría sospechosa, pero sí se traduce en una distinción entre quienes se colocan en aludido supuesto y quienes no.

En ese sentido, toda vez que en el presente caso el Congreso local realizó distinciones injustificadas en perjuicio de las personas que en su pasado han sido sancionadas por la comisión de un delito doloso o inhabilitadas para acceder a un empleo público, en desigualdad de circunstancias que aquellas que no se encuentran en tal situación, este Organismo Autónomo procederá a analizar la constitucionalidad de las exigencias a través de un *test* de escrutinio ordinario.

- **Test ordinario de proporcionalidad**

Conviene reiterar que los requisitos de no haber sido sancionado por la comisión de delito doloso, o inhabilitado para desempeñarse en el servicio público, para quien aspire a ocupar la titularidad de la Dirección General del IMPLAN, tienen el efecto de excluir a quienes se encuentren en tales circunstancias.

Por ende, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que dichos requisitos transgreden el derecho de igualdad de las personas que se encuentren en

[27] Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 85/2018, 86/2018, 50/2019, 57/2019, 83/2019, 106/2019, 125/2019, 112/2020, 117/2020, 173/2020, 192/2020, 203/2020, 254/2020, 300/2020, 41/2021, 50/2021, 56/2021, 57/2021, 58/2021, 62/2021, 70/2021, 85/2021, 87/2021, 92/2021, 96/2021, 101/2021, 111/2021, 125/2021, 138/2021, 149/2021, 153/2021, 164/2021, 165/2021, 167/2021, 175/2021, 23/2022, 64/2022, 74/2022, 79/2022, 133/2022, 139/2022, 35/2023, 84/2023 y 88/2023, entre otras.

esas situaciones, en virtud de que no existe una relación lógica y evidente entre las exigencias impuestas y las funciones a desempeñar en el mencionado cargo público.

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

En cuanto al primero, se considera que las medidas legislativas impugnadas establecen distinciones para acceder al aludido cargo público, entre las personas que en algún momento de su vida fueron condenadas por la comisión de un delito doloso o inhabilitadas para desempeñar un cargo en el servicio público, frente quienes no se ubican en esos supuestos. De esta manera, las exigencias contenidas en el precepto controvertido excluyen injustificadamente a las primeras del ejercicio del cargo público mencionado, generando un régimen diferenciado sobre un supuesto de hecho idéntico.

Con la finalidad de llegar a tal conclusión y en relación con el segundo punto, esta Institución Nacional estima indispensable basarse en un análisis ordinario de constitucionalidad de las exigencias reclamadas, de conformidad con lo determinado por ese Alto Tribunal en diversos precedentes cuando ha estudiado esos 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.[28]

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

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

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

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

Explicado el escrutinio de proporcionalidad, esta Comisión Nacional procede aplicarlo en el caso concreto para determinar si los requisitos cumplen con 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 quienes accedan al cargo público mencionado tenga el perfil necesario, es decir, que sea recto, probo, honorable, entre otras cualidades que el Congreso pudo estimar que no los reúnen las personas que se encuentran dentro de los supuestos que contienen las exigencias controvertidas.

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

Lo anterior, en primer término, porque no existe base objetiva para determinar que una persona que en su pasado fue sancionada por la comisión de un delito doloso, o inhabilitada para ocupar un cargo en el servicio público, ejercerá las funciones correspondientes al citado cargo con rectitud, probidad y honorabilidad o que

quienes sí se encuentren en tal supuesto *per se*, no ejercerán sus labores de forma adecuada, o que carezcan de tales valores, ni mucho menos que no tengan la aptitud necesaria para cumplir con sus funciones con eficiencia, aptitud, rectitud o conocimiento.

En consecuencia, no se advierte que los requisitos impugnados 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, los requisitos controvertidos no aprueban un escrutinio ordinario de razonabilidad, por lo que resultan transgresores de derechos humanos, ya que dichas exigencias 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.

Así, la legislatura local instauró distinciones que, en estricto sentido, no están estrechamente vinculadas 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 la comisión de un delito doloso o en una conducta que el sistema de justicia penal, político o administrativo le haya reprochado a partir de una sanción de inhabilitación para ocupar un cargo público, por lo que resultan *sobreinclusivas*[29].

En ese sentido, se coloca en una condición social determinada e inferior con respecto a otros integrantes de la sociedad, a cualquier persona que en su pasado ha sido sancionada por la comisión de un delito doloso o inhabilitada para ejercer un cargo público, por lo que se les excluye indefinidamente y de por vida, de la posibilidad de acceder a dicho empleo público.

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

En conclusión, las fracciones III y IV, en la porción normativa indicada, del artículo 33 de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Planeación de Delicias, Chihuahua, contienen exigencias discriminatorias que generan una diferencia injustificada, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar el cargo público multirreferido, las cuales tienen como efecto obstaculizar el ejercicio del derecho a acceder a un cargo público a aquellas personas que se encuentran en esos supuestos, por lo que debe declararse su invalidez y ser expulsadas del orden jurídico chihuahuense.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

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

ANEXOS

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

2. Copia simple del medio oficial en el que consta la publicación de la norma impugnada. (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.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

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

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

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

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

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 del concepto de invalidez planteado en la demanda.

PROTESTO LO NECESARIO

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

LMP

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo