

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
226/2023**

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

**PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
SECRETARIO: YAIRSINIO DAVID GARCÍA ORTIZ**

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
	Antecedentes	Se detallan los antecedentes del asunto.	2
I.	Competencia	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	33
II.	Precisión de las normas reclamadas	Se precisan las normas reclamadas.	33
III.	Oportunidad	Se analiza si la demanda fue promovida de manera oportuna.	33
IV.	Legitimación	Se estudia la legitimación de quien promueve la controversia constitucional.	35
V.	Causas de improcedencia y sobreseimiento	El Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua planteó que se actualiza la causal de improcedencia establecida por el artículo 20, fracción II de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el 19, fracción VIII, del mismo ordenamiento.	37
VI.	Estudio de fondo	Atendiendo a los argumentos planteados en la demanda y para facilitar el examen de regularidad constitucional, el estudio de fondo se dividirá en los siguientes apartados: VI.1. Parámetro de regularidad. VI.2. Inconstitucionalidad de los requisitos de no haber sido condenado por delito doloso. VI.3. Inconstitucionalidad del requisito “y no haber sido inhabilitado para ejercer funciones como servidor público”.	39

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 226/2023

VII.	Efectos	La invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua.	60
VIII.	Resolutivos	<p>PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 33, fracciones III y IV, en su 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 el DECRETO N° LXVII/EXLEY/0636/2023 I P.O., publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintidós de noviembre de dos mil veintitrés, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso de dicho Estado.</p> <p>TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p>	60

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
226/2023**

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
COTEJÓ

SECRETARIO: YAIRSINIO DAVID GARCÍA ORTIZ

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veinte de mayo de dos mil veinticuatro**, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 226/2023, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado Denominando Instituto Municipal de Planeación de Delicias, Chihuahua, en relación con el artículo 33, fracciones III y IV, en la porción normativa “*y no haber sido inhabilitado para ejercer funciones como servidor público*”, expedida mediante Decreto LXVII/EXLEY/0636/2023, publicado el veintidós de noviembre de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial de esa entidad.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 226/2023

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

- 1. Presentación.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada por **María del Rosario Piedra Ibarra**, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el trece de diciembre de dos mil veintitrés, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
2. La promovente impugnó la constitucionalidad del artículo 33, fracciones III y IV, en la porción normativa *"no haber sido inhabilitado para ejercer funciones como servidor público"* de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado Municipal de Planeación de Delicias, Chihuahua.
3. Asimismo, señaló como órganos emisores de la norma impugnada al Congreso del Estado de Chihuahua y al Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua.
- 4. Artículos constitucionales señalados como violados.** En la demanda se citan como tales los artículos 1, 14, 16 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 y 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.
- 5. Conceptos de invalidez:**

"UNICO. Las exigencias establecidas en el artículo 33, fracciones III y IV, de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Planeación de Delicias, Chihuahua, en las porciones normativas que establecen como requisitos de acceso a la

titularidad de la Dirección General del referido Instituto, 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 cometa y las funciones inherentes al cargo a desempeñar, en contravención a los derechos de igualdad, no discriminación y de acceso a un cargo público”

Las exigencias controvertidas resultan incompatibles con el parámetro de regularidad constitucional, toda vez que son desproporcionadas y claramente sobre inclusivas, 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 (IMPLAN), en contravención a los derechos de igualdad y no discriminación, así como al de acceso a un cargo público.

A. Derecho de igualdad y no discriminación

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 es extensiva a todas las autoridades del Estado, en sus respectivos ámbitos de competencia y permea todo el ordenamiento jurídico, de tal suerte que todo tratamiento discriminatorio respecto de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con la misma.

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. Este deber le impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formula para no incurrir en un trato diferenciado injustificado.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 226/2023

No toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Es decir, la distinción y la discriminación son jurídicamente diferentes: la primera es razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en el detrimento de los derechos humanos de una persona.

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

Este 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.

Conforme al desarrollo jurisprudencial de este 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 su contenido, 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.

Asimismo, este 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.

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 los 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 sin que exista justificación razonable, será discriminatoria.

Como esta 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.

Adicionalmente, 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 y políticos, entre otros.

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 respecto de 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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 226/2023

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.

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.

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 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.

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.

El numeral 2 del mismo artículo, 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.

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 a desempeñar¹.

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 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.

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

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 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.

C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

En el presente apartado se desarrollarán las razones por las que este Organismo Nacional considera que las normas combatidas no son compatibles con el parámetro de regularidad constitucional de nuestro país, porque transgreden los derechos de igualdad y no

¹ 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.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 226/2023

discriminación, de acceso a un cargo público y el de seguridad jurídica, así como el principio de legalidad.

Previo a la exposición de los argumentos, resulta pertinente identificar plenamente el contenido normativo de los preceptos en combate, los cuales prevén:

"ARTICULO 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, los preceptos cuestionados establecen esencialmente los requisitos siguientes:

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

Esta Comisión Nacional considera que no resulta constitucionalmente válido el 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 un delito doloso o porque fueron inhabilitadas para ocupar un cargo público, sobre todo, cuando ya cumplieron con ésta. Lo anterior, pues tales medidas se traducen en exclusiones injustificadas y discriminatorias para quienes se encuentran en esas hipótesis, pues se les impide ejercer su derecho a ocupar un cargo público en condiciones de igualdad.

Además, dichas exigencias resultan contrarias a los derechos de igualdad, no discriminación y acceso a un cargo público, reconocidos en el texto constitucional en los artículos 1º y 35, fracción VI, así como los preceptos correlativos de los tratados internacionales en materia de derechos humanos citados.

Ahora, tratándose de requisitos para el desempeño de cargos públicos o de cualquier otra actividad laboral, el Alto Tribunal, 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, es decir, deben analizarse las exigencias de acceso al empleo que atiendan o privilegien cuestiones que son inherentes a la persona y no a aspectos extrínsecos a ésta.

Entonces, los requisitos exigidos deben estar relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la función de que se trate, mediante criterios objetivos y razonables que eviten discriminar, injustificadamente a personas que potencialmente tengan calificaciones, capacidades o competencias necesarias para desempeñar el empleo o comisión correspondiente.

Es decir, para que las restricciones de acceso al cargo público de titular de la Dirección General de IMPLAN que imponen las normas combatidas, sean válidas, deben examinarse las funciones y obligaciones que corresponden a dicho cargo 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 ordenamiento, las funciones que corresponden a la persona titular de la Dirección General del Instituto Municipal de Planeación de Delicias, Chihuahua, se enlista en el artículo 34, y 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.
- 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:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 226/2023

- a) De la Secretaría Técnica del IMPLAN, derivados del Sistema Municipal de Participación Ciudadana, su consulta y organización para la planeación.
- b) Derivados del Sistema Municipal de Geografía, Estadística y Evaluación.
- Participar en la creación, o bien, operación de fideicomisos.
- Asignar 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:
 - a) Elaborar, actualizar y someter a la Junta de Gobierno el programa de operación y matrices de indicadores.
 - b) Proponer modificaciones al Reglamento del Instituto, de su organización general y manuales administrativos.
 - c) Presentar propuesta de instrumentos de planeación, estudios, proyectos de inversión y programas de trabajo, presupuestos, informes de actividades y estados financieros.
 - d) Presentar estados financieros ante la estancia competente.

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

No obstante lo anterior, 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, inhabilitado para ejercer funciones como servidor público, de alguna manera impiden que la persona con ese antecedente lleva a cabo las funciones encomendadas a la titularidad de la Dirección General del IMPLAN de manera adecuada.

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

Entonces, los preceptos controvertidos ocasionan un amplio espectro de exclusión, al prever una multiplicidad de supuestos que no permiten analizar de forma objetiva si la conducta antijurídica cometida realmente se relaciona con las funciones propias del cargo público referido, resultando así sobreinclusivas.

Respecto al requisito contenido en la fracción III, del artículo 33 de la Ley impugnada, en su porción normativa "*no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso*", la institución actora 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, aún cuando el hecho ilícito que haya cometido no se relaciona de manera alguna con las atribuciones correspondientes al cargo.

Es decir, a través de la norma impugnada se niega la posibilidad de acceder al empleo público a las personas que en su pasado fueron condenadas por delitos que no ameritaron la imposición de una pena privativa de libertad, por ejemplo, el de violación de correspondencia, daños, destruir o deteriorar una cosa ajena o una propia en perjuicio de otro, cuyo valor excedió de 50 veces de la Unidad de Medida y Actualización, o el de oposición a que se ejecute alguna obra o trabajo público previsto en el primer párrafo del artículo 280 del Código Penal de la entidad; de igual forma, a

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 226/2023

quienes fueron responsables de delitos que en nada se relacionan con alguna de las funciones propias del cargo, aún cuando ello no merme sus calificaciones, capacidades o competencias para el debido desempeño de la titularidad de la Dirección General del IMPLAN.

Entonces, la falta de razonabilidad del requisito impugnado, provoca un escenario absoluto de prohibición que 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, con la imposición de la norma, el legislador buscó garantizar que quienes accedan al mencionado empleo cuenten con probidad y honestidad, dicho objetivo desborda y termina excluyendo a quienes pretenden reinsertarse a la sociedad.

Por lo anterior, el Congreso estatal debió acotar el requisito, de forma que sólo restringiera el acceso a las personas que aspiren al cargo 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 se encuentran en el supuesto planteado ocupar 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, creando además 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 impugnado, constituye también una limitación injustificada para aquellas personas que quieran desempeñarse como titulares de la Dirección General del IMPLAN.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 226/2023

En el caso, es innegable que dicha exigencia resulta sobre inclusiva, 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 vigentes o que siguen surtiendo sus efectos.

En ese sentido, es indubitable que la generalidad del supuesto 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.

Entonces, la exigencia controvertida tiene el efecto de restringir injustificadamente, el acceso a un empleo determinado sólo por el hecho de haber sido sancionado en el pasado (penal o administrativamente) con una inhabilitación temporal sujeta a un plazo que ya se cumplió, lo cual coloca a la persona en una condición de desigualdad injustificada respecto del resto de candidatos al empleo.

Debe destacarse que cuando menos las sanciones por inhabilitación proceden tanto por faltas administrativas graves como por faltas no graves, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, siendo no menor a tres meses y sin exceder de un año para las faltas no graves y de tres meses a veinte años las graves, dependiendo del monto de la afectación de la falta, los daños, el beneficio o el lucro obtenido. Por consiguiente, pudiera darse la situación de que una persona tenga el antecedente de ser inhabilitada por una falta administrativa no grave, que de forma

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 226/2023

objetiva no evidencia que de acceder al cargo referido pudiera desempeñarlo de forma deficiente.

De ahí que, la generalidad de la norma resulta sobreinclusiva, siendo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado en diversos precedentes que el requisito de no haber sido inhabilitado para acceder a un cargo público es inconstitucional al ser sobreinclusivo, razonamientos que resultan aplicables al caso.

La Comisión actora, no pasa por Alto que es posible que existan casos en los que, por la particularidad de determinados empleos, podría resultar admisible incluir los requisitos impugnados, siempre que se acredite de manera objetiva, que sí inciden de forma directa e inmediata en la función a desempeñar y las capacidades requeridas para ello, lo que tendría que justificarse y analizarse caso por caso.

Entonces, toda vez que el Congreso Local realizó distinciones injustificadas en perjuicio de las personas que cumplen los requisitos impugnados, en desigualdad de circunstancias con aquellas que no se encuentran en tal situación, el Organismo Autónomo actor procede a analizar la constitucionalidad de las exigencias de un test de un 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, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que tales requisitos transgreden el derecho de igualdad de las personas que se encuentren en 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.

Conforme sostuvo este Alto Tribunal Constitucional en la sentencia de 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 disposiciones impugnadas establecen distinciones para acceder al cargo público señalados 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 a quienes no se ubican en esos supuestos.

Tal diseño normativo constituye una exclusión injustificada, en detrimento de los derechos fundamentales de las personas que se encuentran en dichas hipótesis, pues les impide el acceso al señalado cargo público, generando un régimen diferenciado sobre un supuesto de hecho idéntico.

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

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.

En la especie, se advierte que los requisitos impugnados podrían cumplir con la primera grada del test, en virtud de que busca generar las condiciones propicias para que quienes accedan al cargo público mencionados tengan el perfil necesario, es decir, 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 de las normas controvertidas.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 226/2023

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 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 público con rectitud, probidad y honorabilidad o que quienes sí se encuentren en esas hipótesis *per se* no ejercerán sus labores de forma adecuada, o carezcan de valores o no tengan la aptitud necesaria para cumplir con sus funciones con eficiencia, aptitud, rectitud o conocimiento.

Por tanto, no se advierte que los preceptos normativos controvertidos tengan una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que persiguió el Congreso local, por lo que es claro que se 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 las normas impugnadas contradicen el parámetro de regularidad constitucional.

En suma, los requisitos impugnados no aprueban un escrutinio ordinario de razonabilidad, por lo que resultan transgresores de derechos humanos, ya que 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 aludido 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 en su pasado en la comisión de un delito doloso o en una conducta que se tradujera en una sanción de inhabilitación para ocupar un cargo público, por lo que resultan sobreinclusivas.

En ese sentido, se coloca en una condición social determinada e inferior con respecto a otros integrantes de la sociedad, a cualquier persona que se encuentre en los supuestos referidos, por lo que

se les excluye indefinidamente de la posibilidad de acceder a dicho empleo público.

En conclusión, los artículos controvertidos de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Planeación de Delicias, Chihuahua, contienen exigencias discriminatorias que generan una diferenciación injustificada, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar el mencionado cargo público, pues las distinciones tienen como efecto obstaculizar el ejercicio del derecho a acceder a un cargo público de aquellas personas que se encuentran en aludidos supuestos, por lo que debe declararse su invalidez y ser expulsadas del orden jurídico chihuahuense.

Cuestiones relativas a los efectos

Se solicita que de ser tildadas de inconstitucionales las disposiciones impugnadas 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.

6. **Admisión.** Mediante proveído de trece de diciembre de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 226/2023 y la turnó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para que instruyera el trámite respectivo.
7. Por diverso proveído, el catorce de diciembre de dos mil veintitrés, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad con reserva de los motivos de improcedencia que pudieren advertirse al momento de dictar la sentencia.
8. En el mismo auto, se ordenó dar vista a los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chihuahua para que rindieran sus

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 226/2023

respectivos informes y a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde.

9. Informe del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua.

Mediante escrito depositado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el dos de febrero de dos mil veinticuatro, el titular de la Secretaría de Asuntos Legislativos y Jurídicos del Congreso de Chihuahua, **Everardo Rojas Soriano**, presentó informe por el que manifestó, en síntesis:

Que, el accionante instituye que el artículo 33, fracciones III y IV, de la Ley Orgánica del Instituto Municipal de Planeación de Delicias, establece una serie de requisitos de acceso a la titularidad de la Dirección General de ese Organismo Público Descentralizado bajo un parámetro de exigencia injustificado. Dicho argumento resulta infundado, por lo siguiente:

En un primer momento, el Poder Legislativo del Estado de Chihuahua cumplió con lo dispuesto por los artículos 68 y 69 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Chihuahua, en donde se establecen los requisitos legales para la creación de los Decretos y que culminan con su publicación en el Periódico Oficial del Estado, así como también con el Proceso Legislativo normado en el Título Octavo de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, en sus artículos 68 y 69.

Ahora, el Poder Legislativo del Estado Chihuahua, encarnado en el Congreso de la Unión, es el órgano responsable, a través del procedimiento legislativo, de producir las normas legales que expresan la voluntad de los chihuahuenses y que se constituyen, en razón de su origen y procedimiento de elaboración, en las normas primordiales de los ordenamientos jurídicos locales, dentro de los que se encuentra la Ley Orgánica impugnada.

Dentro del procedimiento legislativo en México, para la elaboración de una Ley deben transcurrir seis etapas, iniciativa, discusión, aprobación, publicación, e iniciación de la vigencia. Dicha primera fase se encuentra regulada en el artículo 68 de la Constitución

Local, en donde se señala la procedencia de quienes tienen derecho a presentar iniciativas de ley. Ahora, en la fase de discusión, se turna dicha iniciativa o proyecto ante la comisión del Congreso del Estado de Chihuahua correspondiente, en su carácter de órganos colegiados integrados por diversos diputados y diputadas, cuyas funciones son las de analizar y discutir las iniciativas presentadas para elaborar los dictámenes correspondientes. Acto seguido, señalado el día para la discusión de las iniciativas presentadas por quienes ejercieron su derecho, se da aviso para que sean participes en la discusión, concediendo para ello el uso de la palabra. Entonces, solo podrán someterse a consideración del pleno o de la diputación permanente, en su caso, para su resolución, las iniciativas que a través de un dictamen apruebe la comisión respectiva.

En el mismo orden cronológico, la Constitución Local, establece en su artículo 50 que, para la discusión y votación de todo proyecto de Ley o Decreto, se requiere la presencia de más de la mitad del número total de diputados que integren la Legislatura en turno; así también en el diverso artículo 57 del mismo dispositivo legal, se señala que toda resolución del Congreso tendrá carácter de Ley, Decreto, acuerdo o iniciativa de Ley o de Decreto ante el Congreso de la Unión, las que serán suscritas por el presidente y los secretarios. Por tanto, para que un proyecto de Ley tenga el carácter de Decreto se requiere que sea aprobado por el Congreso y promulgado por el Ejecutivo, expresándose vía votación nominal de más de la mitad del número de diputados presentes que integren el quórum legal, según lo establecido por el artículo 69 de la Constitución Local.

Continuando con el proceso legislativo, la Ley Orgánica del Poder Legislativo, en su artículo 75, fracciones XXV y XXVI, establece que las minutas de Leyes y Decretos, así como los acuerdos que se aprueben por la Legislatura y que requieran de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, se remitirán al ejecutivo dentro de los quince días naturales siguientes a su aprobación, por la presidencia de la Mesa Directiva del Congreso, en donde la Gobernadora o Gobernador Constitucional del Estado podrá hacer observaciones a algún proyecto de Ley o Decreto, suspender su promulgación y devolverlo con dichas observaciones dentro de los treinta días naturales; lo anterior, con fundamento en el artículo 70 de la Constitución Local.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 226/2023

A continuación, se citó el texto del artículo 75 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, en su texto vigente al treinta de agosto de dos mil veintidós.

Dicho lo anterior, el proyecto de Ley o Decreto devuelto al congreso con observaciones podrá ser discutido de nuevo, previo al dictamen de las comisiones respectivas y si fuere confirmado por el voto de dos terceras partes de los diputados, regresará al Titular del Ejecutivo, quien deberá promulgarlo y publicarlo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 71 de la Constitución Local.

La publicación de dicho proyecto de Ley pasado anteriormente por la discusión, sanción y promulgación del mismo, por orden del Titular del Ejecutivo se publicará en Periódico Oficial del Estado, en función de lo establecido por los artículos 74 y 93 de la Constitución Local.

Se citan los referidos artículos 74 y 93 de los ordenamientos señalados, este último en su texto vigente con anterioridad al treinta de agosto de dos mil diecisiete.

Por último, de conformidad con el artículo 78 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones de observancia general obligan a partir del día en que en las mismas se fijan, es decir, dentro del capítulo de artículos transitorios de cada una de estas, al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Entonces, de acuerdo con el proceso legislativo establecido tanto en la Constitución Política del Estado, así como en la Ley Orgánica del Estado de Chihuahua y la Ley Orgánica del Instituto Municipal de Planeación de Delicias, cumple con lo dispuesto por los distintos ordenamientos jurídicos aplicables para su observancia general.

Así pues, en el caso, la citada Ley Orgánica establece en su artículo 33 distintos requisitos para acceder a la Dirección General del Instituto de Planeación, siendo los siguientes:

“Artículo 33. Para ser Directora o Director General, se deberán reunir los siguientes requisitos:

I. Tener la ciudadanía mexicana;

II. Tener al menos cinco años de actividad profesional en la materia de competencia del IMPLAN;

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. Contar con título y cédula profesional.

Una vez nombrada la persona titular de la Dirección General, desempeñará su cargo por periodos de tres años, pudiendo reelegirse, fomentando ante todo el servicio civil de carrera. Si fuera el caso, la Directora o Director General nunca podrá ser sustituido en coincidencia con la administración pública en turno, su periodo iniciará y terminará a los doce meses del inicio de la administración pública en turno.

Durante su administración, la Directora o el Director General no podrá tener otro empleo o cargo público, salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia. Podrá ser removido de su cargo derivado de una mala evaluación de desempeño por la Junta de Gobierno.”

De esta manera, existen requisitos mínimos indispensables para el acceso al desempeño de la dirección en comento, pues lo cierto es que, al tratarse de un puesto de este arquetipo, se debe estar al cuidado de quien se encuentre al frente del manejo de las instituciones públicas. Es así, que la asamblea legislativa del Estado configuró los requisitos establecidos en los artículos señalados con anterioridad con la finalidad única de salvaguardar y no afectar derechos de ciudadanos de la entidad de Delicias, Chihuahua.

Ahora el precepto constitucional de la municipalidad, en sus fracciones I y II, otorga al Gobierno Municipal las facultades necesarias para que los ayuntamientos aprueben o en su defecto nieguen, disposiciones que regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia.

En cuanto al Código Municipal del Estado de Chihuahua, el artículo 3 establece el derecho de los Municipios a determinar la forma particular de su organización administrativa y de formar su reglamento orgánico.

En ese sentido, el proceder del Ayuntamiento de Delicias tuvo a bien, enviar al Congreso del Estado de Chihuahua, el proyecto de Ley que posteriormente concluyó en el Decreto tildado de inconstitucional. Durante el análisis de la iniciativa, la Comisión correspondiente se dio a la tarea de indagar antecedentes respecto de la legislación en materia de planeación que se ha emitido en la historia del Congreso, resultando que el Municipio de Juárez, Chihuahua, cuenta con la Ley Orgánica del Instituto Municipal de Investigación y Planeación, creada justamente para regular la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 226/2023

organización de dicho Instituto, así como sus facultades de organización.

Dicha Ley fue publicada en el Periódico Oficial del Estado el treinta de septiembre de mil novecientos noventa y cinco, mediante el Decreto **640/95**, encontrando en los antecedentes del dictamen elaborado por la entonces Comisión de Fortalecimiento Municipal. La motivación para presentar esta iniciativa ante el Congreso del Estado resulta en un acuerdo emitido por el Ayuntamiento, el cual señala: ***“PRIMERO.- Con el fin de que exista continuidad en la planeación y ejecución de los planes municipales, independientemente de los cambios en las administraciones municipales, se declara de utilidad pública la creación de un organismo público descentralizado, el cual se denominará ‘Instituto Municipal de Investigación y Planeación’, se aprueba sea presentada ante el H. Congreso del Estado la Iniciativa de Ley denominada: ‘Ley Orgánica del Instituto Municipal de Investigación y Planeación del Municipio de Juárez’ (...).”***

Derivado de lo anterior, se concluye que la motivación en ambos casos es coincidente, pues tanto en Juárez como en Delicias, se muestra la inquietud de que los procesos de planeación sean continuos, independientemente de los cambios en la administración municipal.

De esa forma, dicho Decreto cumple con lo dispuesto por la Constitución Federal, pues no existe impedimento legal alguno que impida que el Ayuntamiento de Delicias, Chihuahua, tenga a bien enviar el proyecto de Ley a la Asamblea Legislativa para su aprobación, incluyendo con ello, los requisitos a los que se refiere el artículo 33, fracciones III y IV, de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Planeación de Delicias.

Entonces, el principio de autonomía municipal, se expresa en la facultad de gobernar y administrar por sí mismo los asuntos de la comunidad que compete a su territorio. Lo anterior, con fundamento en el artículo 115 Constitucional, así como de la interpretación del mismo, se advierte la facultad de ese nivel de gobierno para administrar su patrimonio, formular, aprobar y dirigir su presupuesto, como una de las características propias del Municipio Libre y Soberano.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 226/2023

De esta manera, resulta infundado que el Decreto motivo de la acción de inconstitucionalidad planteada sea declarado inconstitucional, pues lo cierto es que el Ayuntamiento de Delicias, que por mandato constitucional es Libre y Autónomo, tiene libertad para identificar las características homogéneas, es decir, generales, para quienes pretendan acceder a los distintos puestos gubernamentales que la propia Ley les otorga a los ayuntamientos para su organización, tanto patrimonial como administrativa o de cualquier índole que tenga por finalidad cumplir con las necesidades y exigencias de los ciudadanos de Delicias, Chihuahua.

De lo anterior, se advierte lo infundado de los argumentos de la parte promovente. Siendo además que resultan aplicables las tesis de rubros: *“AUTONOMÍA MUNICIPAL. EL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY NÚMERO 364 ESTATAL DEL SERVICIO CIVIL DE VERACRUZ, AL ESTABLECER QUIÉNES SON TRABAJADORES DE BASE, NO VIOLA DICHO PRINCIPIO, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.”*; *“IMPUESTO PREDIAL. EL ARTÍCULO 22, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUADALAJARA, JALISCO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, AL ESTABLECER LA TARIFA APLICABLE, RESPETA LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE AUTONOMÍA Y AUTOSUFICIENCIA ECONÓMICAS DE LOS MUNICIPIOS”*; y, *“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FACULTAD DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE TLAXCALA PARA CONTROLAR Y VIGILAR LA UTILIZACIÓN DEL SUELO EN LA ENTIDAD NO IMPLICA UNA TRANSGRESIÓN A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL”*.

10. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua. Por escrito depositado el veintidós de enero de dos mil veinticuatro en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Sahara Gabriela Cárdenas Fernández**, Subsecretaria General del Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua, presentó su informe por el que manifestó, en síntesis, lo siguiente:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 226/2023

Que su representado sí promulgó y publicó en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua número 93 el Decreto LXVII/EXLEY/636/2023, el veintidós de noviembre de dos mil veintitrés.

Siendo que, los actos impugnados no son atribuibles al Poder Ejecutivo del Estado, pues se refieren a la iniciativa de Derecho presentada por los integrantes del Ayuntamiento del Municipio de Delicias, Chihuahua al Congreso de la Unión y el accionante no dirige alguno de sus argumentos a la promulgación o publicación de los decretos impugnados.

Ahora, en los conceptos de invalidez planteados por la Presidenta de la Comisión actora, se manifestó la inconstitucionalidad de la norma impugnada, pues establece requisitos para acceder a ser titular de la Dirección General del Instituto en comento, lo que vulnera los derechos de igualdad y no discriminación a acceder a un cargo público, al impedir de forma injustificada que las personas que han sido condenadas por cualquier delito doloso, puedan desempeñar tales funciones, aun cuando las sanciones impuestas ya hayan sido cumplidas, o inhabilitados para ocupar cargos públicos. Cuestión que resulta errónea en virtud de que dichas consideraciones ya fueron analizadas por el Máximo Tribunal al resolver la contradicción de tesis **7/2015**.

En primer término, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que el derecho a la igualdad general y a la no discriminación, previsto en el artículo 1° de la Constitución Federal, implica que las autoridades no traten diferente a individuos en una misma situación jurídica y proscriben cualquier distinción motivada por razones de género, edad, condición social, religión u otra análoga que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Ahora, la Primera Sala de este Alto Tribunal ha manifestado “*que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido, lo que evidencia que una distinción establecida por el legislador en la ley, no es por sí misma contraria a la Constitución, sino que únicamente lo será en la medida que resulte irracional o injustificada o fundada en un trato evidentemente discriminatorio*”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 226/2023

Dichas distinciones únicamente serán contrarias a la Constitución en la medida de que resulte irracional o injustificada, o fundada en un trato evidentemente discriminatorio.

Es por ello, que tanto la Constitución como los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos suscritos por el Estado Mexicano, prevén la posibilidad de otorgar un trato desigual a quienes no se encuentren en una paridad frente a otros sujetos, si dicho trato implica una distinción justificada. Pero si, por el contrario, la medida adoptada carece de razonabilidad, entonces será excluyente y, por ende, discriminatoria.

Por lo anterior, en el caso debe tomarse en cuenta que los preceptos impugnados, robustecen lo establecido en la Ley Nacional de Ejecución Penal, en su artículo 27, fracción IV, inciso C).

En ese tenor, se actualiza el supuesto de prohibición expresa para que los empleadores públicos o privados soliciten información relacionada con los antecedentes penales de quienes solicitan trabajo, excepto en los casos que la ley marca. En ese sentido, es necesario tener en cuenta que la expedición de la constancia de antecedentes penales se constituye en una serie de garantías de la dignidad de sus titulares, por cuanto la información que contiene debe someterse a verificación, además de la posibilidad de acceder a la cancelación de los antecedentes referidos. Se robustece lo anterior, con la tesis de rubro: *“CONSTANCIA DE ANTECEDENTES PENALES. SI SE EXPIDE SIN VERIFICAR LA INFORMACIÓN QUE LE SUBYACE NI EXPONE LAS RAZONES QUE LA SUSTENTAN, ELLO CONSTITUYE UNA PRÁCTICA DISCRIMINATORIA QUE PROPICIA LA ESTIGMATIZACIÓN DEL SENTENCIADO”*.

Por lo que la medida es adecuada, razonable y proporcional, en tanto que guarda una vinculación directa y útil para lograr el fin perseguido por la norma, es decir, patentiza con algún grado de certeza respecto de un supuesto regulado legalmente, al negar la ocupación de la titularidad de la Dirección General del Instituto Municipal de Planeación de Delicias, Chihuahua, a quienes cometieron una conducta sancionada penalmente o que fueron inhabilitados para ejercer funciones de servidores públicos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 226/2023

De igual manera, se establece un parámetro de racionalidad pues el conocer los antecedentes de la persona a contratar, supone para el Instituto Municipal de Planeación, la garantía al derecho a la verdad, el interés de la comunidad, así como de ser coordinado por una persona que anteriormente acreditó haber sido capaz de demostrar su aptitud para determinado trabajo.

Ahora, la base de datos de antecedentes penales cumple diversas funciones que suponen una fuente de certeza para la colectividad sobre la persona que pretenda ejercer las funciones que conllevan la Dirección General del Instituto Municipal de Planeación de Delicias, Chihuahua.

Ahora de la distinción entre discriminación normativa respecto de la discriminación conductual podemos advertir que sólo la última resulta injusta y no tiene razón de ser, pues se lleva a cabo contra grupos específicos y se refleja a través de un comportamiento hostil, despectivo y prejuiciado.

Mientras que, la discriminación positiva, consiste en una medida para asegurar la igualdad efectiva entre los habitantes de un país.

Entonces, la discriminación no se configura por exigir determinados requisitos en un trabajo. Se apoya lo anterior con la tesis sustentada por la Sala Superior de rubro: *“ANTECEDENTES PENALES. SU EXISTENCIA NO ACREDITA, POR SI SOLA, CARENCIA DE PROBIDAD Y DE UN MODO HONESTO DE VIVIR”*.

Por otra parte, del artículo 5º, primer párrafo de la Constitución Federal se desprende el reconocimiento a la libertad de trabajo bajo la condición de licitud del mismo, no se ataquen derechos de terceros o se ofendan los derechos de la sociedad, pues en estos casos puede verse restringida dicha libertad.

Ahora, en cuanto a los servicios públicos, se deduce que fuera de los supuestos contemplados en ley ningún otro servicio puede considerarse obligatorio y que, la participación de los particulares en su prestación debe ser, enteramente voluntaria.

Luego, para advertir que la Ley Orgánica del Organismo Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Planeación de Delicias, es regulatoria de una cuestión de interés social y de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 226/2023

observancia obligatoria, debe tomarse en cuenta lo establecido en el artículo 1º:

“Artículo 1. La presente Ley, es de interés social, observancia obligatoria y tiene por objeto regular la integración, atribuciones, facultades y funcionamiento del Instituto Municipal de Planeación de Delicias, Chihuahua así como a los órganos que participan directamente en el mismo.”

De lo anterior, se deduce que, si bien los artículos 1º y 5º constitucionales reconocen el derecho humano a la igualdad y no discriminación, así como a la libre elección de la actividad y oficio a que alguien quiera dedicarse, sin más condiciones que la de ser una actividad lícita, no contraria a derechos de terceros o a los derechos sociales.

También, es cierto que, tratándose del ejercicio de un empleo público, la voluntad del particular interesado va más allá de la elección libre de cualquier empleo en las mismas condiciones que lo haría cualquier otro individuo o él mismo respecto de cualquier otra actividad, pues en realidad se está expresando la voluntad de desempeñar actividades propias del Estado con la finalidad de salvaguardar los intereses públicos del IMPLAN y, por ende, es válido que dicha elección, no pueda hacerse efectiva si no es sujetándose al cumplimiento de las condiciones que se estimen necesarias para garantizar la satisfacción de los intereses involucrados, en un contexto en que también conforme al propio artículo 5º aludido, la participación de los particulares no es forzosa y es ante todo voluntaria, mientras que el establecimiento y observancia del marco regulador establecido para la consecución o tutela de los intereses sociales involucrados en el Instituto Municipal de Planeación de Delicias, Chihuahua, no puede considerarse optativo ni para el Estado, ni para el Municipio ni para el particular que decide participar en dichas actividades.

Al respecto, es orientadora la tesis de rubro: *“LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).”*

De ahí que, las disposiciones contenidas en el artículo 33, fracciones III y IV, al establecer como requisito para las personas nombrada como Director General del IMPLAN, el no haber recibido

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 226/2023

condena por delitos dolosos, ni haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni tener antecedentes penales, constituyen una norma de regulación de la forma en que los particulares participan en la función estatal relativa a la administración pública, que corresponde al Ayuntamiento de Delicias en su calidad de garante de los intereses de los mismos, y no es una norma de tutela de las libertades humanas que se dicen contrariadas.

En el mismo sentido, resulta jurídicamente válido que quienes por decisión propia optan por dedicarse a participar en la administración pública, deben cumplir con aquellas condiciones que el Estado, mediante disposiciones generales, haya estimado necesarias para garantizar que la función del servicio público y sus intereses sean respetados, y se preste en las mejores condiciones para lo sociedad, sin que pueda considerarse que dichas exigencias o condicionantes para la prestación del servicio, sean contrarias a la libertad de trabajo o al derecho a la igualdad y su garantía de no discriminación, pues al interesarse el individuo en la realización de actividades que involucran al servicio público, no permanece ya en un ámbito de ejercicio de sus derechos en el que sea posible enarbolar una perspectiva de autonomía y de la voluntad, en cambio se halla en un ámbito en el que el cumplimiento de las condiciones establecidas para la participación en las actividades en cuestión, no es optativo sino forzoso, por tratarse de medidas adoptadas para asegurar que la prestación del servicio no desatienda el deber de tutela que correspondería al Municipio de Delicias, Chihuahua sobre los intereses sociales involucrados, es decir, garantizar el buen funcionamiento y cumplimiento de las actividades conferidas por parte de los integrantes de la Dirección General del IMPLAN, como lo son los señalados por el artículo 34 de la Ley multicitada.

En las mismas condiciones, tampoco puede considerarse que el individuo se encuentra en la misma situación que cualquier otro particular en el ejercicio de sus derechos sobre la elección libre de realizar una actividad sin que se exijan mayores condiciones que la de ser lícita, no ser contraria a los intereses sociales o a derechos de terceros, ya que lo que se busca en realidad es la realización de una actividad relacionada con asegurar el funcionamiento de dicho instituto, así como la buena administración del patrimonio del IMPLAN, siendo el caso que el Municipio Delicias, Chihuahua puede establecer las condiciones que estime necesarias para asegurar la efectividad en los procesos que comprenden los

esquemas de profesionalización, ingreso, desarrollo y terminación, siendo en todo caso optativo para los particulares el participar dentro de dichos procedimientos ejerciendo un empleo público. En estas condiciones, ocupar la Titularidad de la Dirección General del Instituto Municipal de Planeación de Delicias, Chihuahua, es una actividad lícita, regulada por una ley estatal.

De conformidad con lo anterior aunado al artículo 3° de la Ley Federal del Trabajo, se advierte que, a pesar de que no es posible establecer condiciones de discriminación entre los trabajadores por distintos motivos, como es la condición social, es lo que predomina en México hoy en día. Se discrimina por género, se discrimina por edad, se discrimina por discapacidad, pero este artículo no contempla una discriminación que derive por Antecedentes Penales.

Al efecto, siempre debe de analizarse, para determinar la constitucionalidad de una norma de este tipo, la razonabilidad de la decisión legislativa, que, en este caso, en tanto que el requisito normativo no excede la naturaleza de los antecedentes penales, ya que es un registro para establecer y controlar los procesos penales a los que está sometido una persona física o moral, que son útiles para que el juzgador pueda decidir, por ejemplo, sobre reincidencia, la determinación de beneficios sustitutivos de la pena, etcétera. Por lo que la finalidad de estos antecedentes no es estigmatizar a las personas físicas o jurídicas, ni mucho menos vetar su posibilidad de reintegrarse a la sociedad. Se desprende pues, el bien jurídico que debe de ser tutelado de manera especial por el ejercicio de sus labores, por lo que el análisis de regularidad constitucional no puede realizarse a la luz del principio de reinserción social previsto en el artículo 18 constitucional, sin que exista un fin válido que justifique ese trato discriminatorio o diferenciado, a partir de un ejercicio de no discriminación por parte de la norma, respecto de cuáles pueden ser aquellos antecedentes penales que pudieran poner en riesgo el buen funcionamiento de la institución o, en su caso, del ejercicio de una profesión, excluyendo desde luego aquellos casos en los que pudiera haber sido producto de un delito culposo, frente a un doloso, o en su caso, la pena alternativa que pudiera haber recaído tratándose de multas o quizá de sanciones de carácter privativo de la libertad.

Por lo que esta medida supera el test estricto y, de manera sobresaliente, la grada de la idoneidad, porque el Pleno ha sido

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 226/2023

enfático en señalar que, entre la medida legislativa y el fin constitucionalmente perseguido, debe existir una conexión directa en términos absolutos, que estuviera necesariamente conectada con el logro del objetivo constitucional y que, además, no era suficiente una relación meramente potencial o indirecta.

Tampoco se toma en consideración que el dispositivo, al establecer como condición para ejercer su profesión en el encargo público, que no hayan sido condenados por delitos dolosos, transgreda los derechos reconocidos en los artículos 1° y 35, fracción VI, constitucionales, inclusive bajo la aplicación de un escrutinio estricto propio de las distinciones basadas en categorías sospechosas. Sirve de sustento la tesis de rubro: *“IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO”*; y, *“CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TESTE DE ESCRUTINIO ESTRICTO”*.

En el caso, sería posible recurrir a una verificación de esa naturaleza, aun cuando prima facie no se advierta que la distinción de trato analizada se adecue directamente a una categoría sospechosa, porque acorde a la materia de la contradicción previamente establecida, se trata de verificar si la disposición en análisis genera desigualdad, tanto desde una perspectiva general como en la medida en que deriva en una restricción en el ejercicio de la libertad de trabajo, por lo que al involucrarse la afectación estrechamente relacionada de dos libertades humanas, quedaría justificada la aplicación de un test de control más rígido.

Además, sobre la primera vertiente de dicho escrutinio, relativa al fin perseguido con la distinción, es preciso establecer que éste no necesariamente debe advertirse expresado por el legislador en los trabajos legislativos y en cambio puede derivarse por el propio órgano de control a la luz del contenido de la norma. Se apoya lo anterior con el criterio de rubro: *“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LEYES QUE DAN TRATO DESIGUAL A SUPUESTOS DE HECHO EQUIVALENTES. NO NECESARIAMENTE DERIVAN DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY CORRESPONDIENTE O DEL PROCESO LEGISLATIVO QUE LE DIO ORIGEN, SINO QUE PUEDEN DEDUCIRSE DEL PRECEPTO QUE LO ESTABLEZCA”*.

Así, en el caso se establece que la condicionante establecida en el ordenamiento jurídico en análisis, el sentido de que para las personas que ejerzan sus profesiones en esta institución que realiza funciones de la Dirección General del Instituto Municipal de Planeación de Delicias, Chihuahua, deberán cumplir con el requisito de no haber sido condenado por delito doloso, es una medida de distinción legislativa que busca otorgar seguridad a los procedimientos que comprenden los esquemas de profesionalización, tanto en el ingreso, como en el desarrollo y su terminación, en un contexto de otorgamiento del derecho humano que tienen los gobernados a la verdad y a la transparencia.

En este caso, no se está en presencia de una categoría sospechosa, pues esta limitante, con acotaciones, revela cuál es el bien jurídico especialmente importante que se tiene que tutelar al establecer este requisito para acceder a la función pública, siendo que entre la medida legislativa y el fin constitucionalmente perseguido existe una conexión directa en términos absolutos. Tenemos entonces que la norma en comento no puede estar generando una categoría sospechosa, pues tiene una finalidad imperiosa y existen ilícitos que generan incompatibilidad con la función pública que se trata.

Es así que, incluso desde un escrutinio estricto, el establecimiento de la condición de no haber sido condenado por delito doloso para ocupar la titularidad de la Dirección General del IMPLAN contenida en los preceptos impugnados no vulnera el derecho humano a la igualdad reconocido en el artículo 11 de la Constitución Federal y tampoco impacta determinadamente el ejercicio equitativo del derecho a la libertad de trabajo, reconocido en el numeral 51 constitucional, pues la persona continúa habilitada para desempeñar la labor pretendida, en otros ámbitos del ejercicio profesional en igualdad de condiciones que sus semejantes. Sirve de manera orientativa la jurisprudencia de rubro: *“TRANSPORTE PARA LA MOVILIDAD SUSTENTABLE DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL ARTÍCULO 86, FRACCIÓN I, INCISO E), DE LA LEY RELATIVA, AL CONDICIONAR LA EXPEDICIÓN DE LA LICENCIA ESPECIAL PARA CONDUCIR VEHÍCULOS DEL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO, A QUE SE PRESENTE UNA CARTA DE NO ANTECEDENTES PENALES. NO CONTRAVIENE LOS DERECHOS HUMANOS A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN, NI A LA LIBERTAD DE TRABAJO”*.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 226/2023

Así mismo, también es posible sostener que el requisito de no haber sido condenado por delito doloso, reduce una exclusión desmedida de otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos de las personas que cuenten con antecedentes penales, esto en virtud de que el multicitado requisito no les impide el ejercicio de su derecho al empleo o a la libertad de trabajo u ocupación en otras actividades productivas, como tampoco se impide realizar la misma actividad en el ejercicio de su profesión dentro de la función o en carreras afines. En este caso, es claro que no se está en presencia de una categoría sospechosa, y por lo tanto, no debe realizarse un escrutinio intenso. Con lo que, de lo expuesto en este apartado, es dable concluir en este único concepto de invalidez, que: los requisitos establecidos en los artículos 33, fracciones 111 y IV, de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Planeación de Delicias, Chihuahua, consistente en no haber sido condenado por un delito doloso, o no haber sido inhabilitado para ejercer funciones como servidor público, es una medida distintiva que concuerda con el fin buscado por la norma, esto es salvaguardar los intereses públicos, así como asegurar el correcto funcionamiento del Instituto Municipal de Planeación de Delicias, Chihuahua. Por lo que se solicita a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación que reconozca la validez de la porción normativa impugnada por la accionante.

11. Pedimento del Fiscal General de la República. El funcionario citado no formuló pedimento alguno en el presente asunto.

12. Cierre de la instrucción. Recibidos los informes de las autoridades, transcurrido el plazo para la formulación de alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de veintinueve de febrero de dos mil veinticuatro, se cerró la instrucción en el presente asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

C O N S I D E R A N D O

- 13. PRIMERO. Competencia.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se combate la posible inconstitucionalidad de diversas fracciones del artículo 33 de la Ley Orgánica del Instituto Municipal de Planeación de Delicias, Chihuahua expedida mediante el Decreto LXVII/EXLEY/0636/2023 publicado el veintidós de noviembre de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial de esa entidad.
- 14. SEGUNDO. Precisión de las normas reclamadas.** A partir de lo expresado en la demanda y de lo expuesto en los conceptos de invalidez, puede señalarse que la accionante reclama la invalidez 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 Instituto Municipal de Planeación de Delicias, expedida mediante el Decreto LXVII/EXLEY/0636/2023, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el veintidós de noviembre de dos mil veintitrés.
- 15. TERCERO. Oportunidad.** De acuerdo con el artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 226/2023

partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial.

- 16.** Del análisis integral del escrito inicial de demanda se advierte que se solicita, medularmente, la declaración de invalidez del artículo 33, fracciones III y IV, en su porción normativa “*y no haber sido inhabilitado para ejercer funciones como servidor público*” de la Ley Orgánica del Instituto Municipal de Planeación de Delicias, Chihuahua expedida mediante el Decreto LXVII/EXLEY/0636/2023, publicado el veintidós de noviembre de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial de esa entidad.
- 17.** En consecuencia, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del veintitrés de noviembre al veintidós de diciembre de dos mil veintitrés, como se detalla en la siguiente imagen:

NOVIEMBRE DE 2023						
LUNES	MARTES	MIÉRCOLES	JUEVES	VIERNES	SÁBADO	DOMINGO
				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	1
18	19	20	21	22	23 Inicio del plazo Día 1	24 Día 2
25 Día 3	26 Día 4	27 Día 5	28 Día 6	29 Día 7	30 Día 8	

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
226/2023**

DICIEMBRE DE 2023						
LUNES	MARTES	MIÉRCOLES	JUEVES	VIERNES	SÁBADO	DOMINGO
						1 Día 9
2 Día 10	3 Día 11	4 Día 12	5 Día 13	6 Día 14	7 Día 15	8 Día 16
9 Día 17	10 Día 18	11 Día 19	12 Día 20	13 Día 21	14 Día 22	15 Día 23
16 Día 24	17 Día 25	18 Día 26	18 Día 27	20 Día 28	21 Día 29	22 Concluye el plazo Día 30

- 18.** Por consiguiente, si la demanda se presentó en el Buzón Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el trece de diciembre de dos mil veintitrés, según se desprende de autos, es indudable que fue promovida en forma oportuna.
- 19. CUARTO. Legitimación.** De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un ente legitimado para promover el presente medio de control constitucional 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 la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 226/2023

20. Por otro lado, el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia señala que los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de las personas funcionarias que legalmente estén facultadas para ello.
21. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Presidente de este órgano ejerce su representación y tiene la atribución y obligación de promover las acciones de inconstitucionalidad, conforme a lo establecido en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal².
22. En la especie, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve la acción de inconstitucionalidad por conducto de su Presidenta **María del Rosario Piedra Ibarra**, quien acredita su personalidad mediante copia certificada del Acuerdo de designación expedido por el Senado de la República.
23. Por lo tanto, si en el caso se promovió la presente acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 33, fracciones III y IV, en su 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

² **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

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

I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; [...]

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 [...]

mediante el Decreto LXVII/EXLEY/0636/2023, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintidós de noviembre de dos mil veintitrés, y la accionante plantea que dichas disposiciones resultan violatorias de derechos fundamentales, concretamente, de los derechos a la igualdad y prohibición de discriminación y de acceso a un cargo en el servicio público, entonces, se colige que **la promovente está legitimada para impugnarlas.**

24. Lo anterior permite acreditar los supuestos jurídicos contemplados en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la propia Carta Magna.
25. **QUINTO. Causas de improcedencia y sobreseimiento.** Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se procede a analizar las causas de improcedencia formuladas por las partes, así como aquellas que, en su caso, se adviertan de oficio.
26. A juicio del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua, la acción de inconstitucionalidad debe sobreseerse, dado que se actualiza la causa de improcedencia establecida por el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el 19, fracción VIII, ya que el promovente no señaló vicios propios sobre la promulgación y publicación del decreto impugnado.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 226/2023

27. A juicio de este Tribunal Pleno, la causal de improcedencia esgrimida por el poder demandado debe desestimarse.
28. Dicho criterio se encuentra recogido en la jurisprudencia P./J. 38/2010 del Pleno de la Suprema Corte de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES”**.³
29. Al no existir otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento aducido por las partes o que esta Suprema Corte advierta oficiosamente, se procede al estudio de los conceptos de invalidez.

³ De texto: “Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho Poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida Ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República.” Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Abril de 2010, Página: 1419.

30. SEXTO. Estudio de fondo. En su demanda, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, impugna el contenido del artículo 33, fracciones III y IV, de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Planeación de Delicias, Chihuahua, que establece como requisitos para ser Director General del citado Instituto:

“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 (...).”

- 31.** Requisitos que, conforme a la Comisión demandante, resultan violatorios a los derechos de igualdad, no discriminación y de ocupar un cargo público.
- 32.** Al tratarse de temas que previamente han sido objeto de análisis por parte de esta Suprema Corte, es posible anticipar su estudio bajo un mismo parámetro de regularidad.
- 33. VI.1. Parámetro de regularidad.** Es conveniente señalar que los requisitos aquí identificados, se imponen por el legislador chihuahuense como una exigencia para que una persona pueda asumir una función estatal, por lo que su estudio se ubica, en principio, en el supuesto del derecho de toda persona a ocupar un cargo público.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 226/2023

34. El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴ dispone que todos los ciudadanos deben gozar del derecho y oportunidad de tener acceso, **en condiciones generales de igualdad**, a las funciones públicas de su país.
35. A partir de este supuesto supranacional, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desarrollado una metodología para evaluar si los requisitos que se imponen para un cargo público permiten el ejercicio del mencionado derecho en condiciones generales de igualdad, evaluando si, por su contenido y alcances, propicia la tutela del interés público de manera racional, o bien, extralimita sus efectos provocando en consecuencia una situación de desigualdad injustificada, de discriminación o simplemente restrictiva del derecho antes tutelado. De ahí que, como referencia irrefutable, se ubique como parámetro de regularidad el derecho de igualdad y la prohibición de actos discriminatorios, vinculados con la obligación de establecer las cualidades necesarias para ejercer un cargo público.
36. La Constitución Federal establece el derecho a la igualdad y no discriminación en el último párrafo del artículo 1º, el cual señala:

“Artículo 1º.-

(...)

⁴ **“23. Derechos Políticos**

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal;”.

Queda prohibida toda discriminación motivada por 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 cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

37. En las acciones de inconstitucionalidad 107/2016,⁵ 85/2018,⁶ 86/2018,⁷ 50/2019,⁸ 125/2019,⁹ 108/2020,¹⁰ 117/2020¹¹ 118/2020,¹² y 227/2020¹³, este Pleno sostuvo que la igualdad reconocida en el artículo 1º constitucional es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual invariablemente se predica de algo y consiste en que toda persona debe recibir el

⁵ Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte por unanimidad de once votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de no contar con antecedentes penales para ejercer el cargo de Jefe de Manzana o Comisario Municipal del Estado de Veracruz.

⁶ Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos. Se declaró inconstitucional el requisito de no contar con antecedentes penales para poder obtener una licencia para ejercer el cargo de agente inmobiliario en el Estado de Baja California Sur.

⁷ Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de no tener antecedentes penales para ejercer el cargo de Director General en Organismos Descentralizados Operadores de Agua Potable del Estado de Sonora.

⁸ Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de no contar con antecedentes penales para integrar el Comité de Contraloría Social del Estado de Hidalgo.

⁹ Resuelta en sesión de quince de abril de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos. Se determinó declarar la inconstitucionalidad del requisito de no haber sido sancionado por alguna autoridad administrativa federal, estatal o municipal, o por el Consejo de la Judicatura con motivo de una queja presentada en su contra o de un procedimiento de responsabilidad iniciado de oficio para ejercer el cargo director del Centro de Evaluación y Control de Confianza del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

¹⁰ Resuelta en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno por mayoría de nueve votos. Se determinó la inconstitucionalidad del requisito de no haber sido sentenciado por la comisión de delitos calificados para ejercer el cargo de Comisario, Subcomisario y Jefe de Manzana del Estado de Yucatán.

¹¹ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos. Se determinó declarar la inconstitucionalidad del requisito de no haber recibido condena por delitos doloso para poder realizar estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción en el Estado de Chihuahua.

¹² Resuelta en sesión de veinte de mayo de dos mil veintiuno por mayoría de nueve votos. Se determinó declarar la inconstitucionalidad del requisito de no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de más de un año para ejercer el cargo de Titular de la Jefatura del SATTAM del Estado de Tamaulipas.

¹³ Resuelta en sesión de diez de enero de dos mil veintidós por en la que se determinó la inconstitucionalidad de la porción normativa “por delitos dolosos que ameriten pena privativa de la libertad” como requisito para ser inspector de ganadería.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 226/2023

mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.

- 38.** Una modalidad o faceta del derecho a la igualdad es la prohibición de discriminar, la cual entraña que ninguna persona pueda ser excluida del goce de un derecho humano ni tratada en forma distinta a otra que presente similares características o condiciones jurídicamente relevantes, especialmente cuando la diferenciación obedezca a alguna de las categorías que recoge el referido precepto constitucional, a saber: el 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 cualquier otra que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto menoscabar los derechos y libertades de las personas.
- 39.** Así, se ha considerado que el derecho humano de igualdad y la prohibición de discriminación obligan a toda clase de autoridades en el ámbito de sus competencias, pues su observancia debe ser un criterio básico para la producción normativa, para su interpretación y para su aplicación.
- 40.** No obstante, también se ha precisado que, si bien el verdadero sentido de la igualdad, es colocar a las personas en condiciones de poder acceder a los demás derechos constitucionalmente reconocidos, lo cual implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo siempre, en cualquier momento y circunstancia, en

condiciones absolutas, sino que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio, de forma injustificada; por tanto, tal principio exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de manera que habrá ocasiones en que hacer distinciones estará vedado, y habrá otras en las que no sólo estará permitido sino que será constitucionalmente exigido.¹⁴

41. En la misma línea, este Pleno se ha referido al principio y/o derecho de no discriminación, al señalar que cualquier tratamiento discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con ésta, y que es inconstitucional toda situación que considere superior a un determinado grupo y conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por estimarlo inferior, dé lugar a que sea tratado con hostilidad o a que de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se encuentran incurso en tal situación.

42. Por otra parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha establecido en su jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.)¹⁵ que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de

¹⁴ Ver acción de inconstitucionalidad **8/2014**, fallada por el Tribunal Pleno el once de agosto de dos mil quince por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales; así como el amparo directo en revisión 1349/2018, resuelto por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el 15 de agosto de 2018 por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (Presidenta y Ponente).

¹⁵ “DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 226/2023

igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (los cuales se han identificado como igualdad en sentido formal o de derecho).

43. El primer principio obliga, según se explicó en dicha jurisprudencia, 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 deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
44. Por lo que hace al segundo principio, éste 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.
45. No obstante lo anterior, debe destacarse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es ciega a las desigualdades sociales, por lo que contiene diversas protecciones jurídicas a favor de grupos sujetos a vulnerabilidad, a través, por ejemplo, de manifestaciones específicas del principio de igualdad, tales como la igualdad entre el varón y la mujer (artículo 4, párrafo primero) y la salvaguarda de la pluriculturalidad de los pueblos indígenas de manera equitativa (artículo 2, apartado B). Así, la igualdad jurídica en nuestro ordenamiento constitucional protege tanto a personas como a grupos.

- 46.** De ahí que se considere que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.
- 47.** Sin embargo, también ha observado que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.
- 48.** De lo anterior se desprende, en síntesis, que esta Suprema Corte de Justicia al interpretar el derecho humano a la igualdad reconocido en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha observado que tiene una doble faceta o dimensión, por un lado, en su carácter formal, adjetivo o de derecho, toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante; por otro, en una dimensión sustancial o de hecho, tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 226/2023

humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

49. Ahora bien, siguiendo el hilo de la argumentación, podemos afirmar en este punto que, para hacer efectivo el derecho que tiene toda persona de acceder a un cargo público en condiciones de igualdad, conforme lo ordena el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la apreciación de cualquier requisito que se imponga como limitación de éste, habrá de juzgarse por su mérito en torno a su funcionalidad en relación con las funciones por desempeñar.
50. Lo anterior, en consonancia con lo previsto en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal, que dispone como un derecho de la ciudadanía de poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.¹⁶
51. El Tribunal Pleno ha interpretado que, cuando se utiliza el término *“las calidades que establezca la ley”*, se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no a aspectos extrínsecos a ésta.¹⁷

¹⁶ **Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;
- III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;
- IV. Tomar las armas en la Fuerza Armada permanente o en los cuerpos de reserva, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;
- V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.
- VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;**
(...)”

¹⁷ Acción de inconstitucionalidad **111/2019**, fallada el veintiuno de julio de dos mil veinte bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. En el apartado que interesa, el

En el ámbito de su competencia, las legislaturas locales o el Congreso de la Unión gozan de una amplia configuración para definir en las leyes secundarias las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público.

- 52.** Será necesario entonces que los requisitos estén directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función, lo que exige criterios objetivos y razonables **a fin de evitar la discriminación** 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.
- 53.** Por ello, en principio, para la definición de las respectivas calidades a ser establecidas en la ley, como requisitos exigibles para cada empleo o comisión en el servicio público, será importante identificar las tareas o funciones inherentes a cada cargo o puesto público. Sin perjuicio de que, para determinados puestos federales o locales, se exige desde la Constitución Federal el cumplimiento de determinados requisitos tasados, como lo es el caso de la edad, el perfil profesional o la residencia, por ejemplo, y de que es necesario distinguir entre el acceso a un cargo de elección popular, del acceso a un empleo o comisión en la función pública que, acorde

precedente sigue lo fallado en la acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2016 y 30/2006 falladas el cinco de octubre de dos mil seis bajo la ponencia del Ministro Juan N. Silva Meza.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 226/2023

al nivel de especialización solicitado, puede requerir de calidades técnicas más específicas.

54. Así, el parámetro de regularidad constitucional, podría resumirse como la valoración particularizada de un requisito para acceder a un cargo público, en función de su necesidad para cubrir aspectos directa y razonablemente relacionados con las funciones a desempeñar, sin que se extralimite en sus efectos, generando una situación de desigualdad o discriminación.
55. **VI.2. Inconstitucionalidad del requisito “No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso”.** Como lo ha desarrollado reiteradamente esta Suprema Corte¹⁸, el requisito consistente en *“No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso”* presenta dos problemas.
56. El primero subyace en el término *“condenado”*. Es así, porque en su descripción no queda claro si la exigencia en comento se refiere a una condena por sentencia definitiva o no. Esto es problemático, dado que, de estar pendiente de resolución algún medio de impugnación, el requisito trastocaría el principio de presunción de inocencia.
57. Al respecto, este Tribunal Pleno ha admitido la posibilidad de realizar una interpretación conforme de requisitos similares, a fin de entender que éstos se actualizarán únicamente cuando se trate de condenas definitivas (al no estar sujetas a ningún medio de impugnación o juicio de revisión constitucional) y solamente

¹⁸ Véase como referencia, entre otras, la acción de inconstitucionalidad 62/2021, resuelta en sesión de treinta de agosto de dos mil veintidós.

durante el tiempo en que se compurga la pena aplicada¹⁹. De este modo, el primer problema de la porción normativa en análisis queda solventado.

- 58.** No obstante, el segundo problema del requisito de acceso impugnado es que excluye de manera absoluta y generalizada a todas las personas que han sido condenadas por un delito doloso, sin distinguir si lo fueron conforme a las leyes penales federales o locales; si el delito fue perseguido de oficio o mediante querrela; si es grave o no grave; cuánto tiempo ha transcurrido desde que se cometió la acción y/o se impuso la pena; ni qué tipo de pena es, privativa o no privativa de la libertad.
- 59.** Así, al someter el requisito a un escrutinio de proporcionalidad ordinario —que, conforme a los precedentes antes referidos, es el que debe aplicarse porque no se está frente a una distinción basada en una categoría sospechosa—²⁰ resulta que es tan genérico que no es posible vincularlo estrictamente con las atribuciones de la persona titular del Instituto Municipal de Planeación de Delicias.

¹⁹ **Acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020.** Fallada en sesión de 7 de septiembre de 2020 bajo la ponencia del ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Mayoría de 8 votos. Se reconoció la validez de diversas normas de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas que establecen como impedimento para acceder a ciertos cargos públicos el de no “estar condenada o condenado por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género”, siempre y cuando se interpreten de conformidad con la Constitución Política del país en el sentido de que el impedimento se refiere a una condena definitiva (al no estar sujeta a ningún medio de impugnación o juicio de revisión constitucional) y solamente durante el tiempo en que se compurga la pena aplicada.

²⁰ El escrutinio de proporcionalidad ordinario se compone de los siguientes pasos: deberá decidirse si la medida adoptada por el legislador secundario, en uso de su libre configuración legislativa, persigue un fin constitucionalmente admisible -es decir, si la finalidad es legítima y constitucionalmente válida-; de ser así, entonces, deberá determinarse si la medida es razonable, lo que implica que sea idónea o adecuada para conseguir el fin y, de cumplirse este parámetro, que no sea evidentemente desproporcional en relación con los bienes y derechos afectados.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 226/2023

60. En efecto, conforme a lo previsto en el artículo 34 de la propia Ley Orgánica impugnada, la persona titular de la Dirección General del Instituto Municipal de Planeación, tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Ejecutar por sí o a través de personal a su cargo, los acuerdos y disposiciones de la Junta de Gobierno;
- II. Asegurar el correcto funcionamiento del IMPLAN;
- III. Mantener bajo su responsabilidad la guarda, conservación y buena administración del patrimonio del IMPLAN;
- IV. Representar legalmente al IMPLAN ante todo tipo de autoridades, con el carácter de apoderado general para actos de administración, pleitos y cobranzas, y demás facultades que le confiera la Junta de Gobierno y aquellas que deriven del Código Civil del Estado de Chihuahua;
- V. Representar al IMPLAN como apoderada para actos de dominio cuando así lo determine la Junta de Gobierno;
- VI. Coordinar los trabajos técnicos que se realicen en el IMPLAN, derivados del Sistema Municipal de Planeación con la participación de COPLAMUN, COPLADEMUN y demás organismos auxiliares, dependiendo de la naturaleza del asunto a tratar en los instrumentos, estudios, procesos y gestión;
- VII. Coordinar los trabajos de (sic) Secretaría Técnica que el IMPLAN ejerza, derivados del Sistema Municipal de Participación Ciudadana, su consulta y organización para la planeación;
- VIII. Participar en la creación y/u operación de fideicomisos que garanticen el objeto del IMPLAN;
- IX. Presentar denuncias y querellas en materia penal, en los términos establecidos en la Ley de la materia y desistirse de ellas, informando a la Junta de Gobierno;
- X. Elaborar, actualizar y someter para su aprobación, a la Junta de Gobierno, el programa de operación y matrices de indicadores anuales del IMPLAN, así como su presupuesto anual de ingresos y egresos;
- XI. Coordinar los trabajos técnicos derivados del Sistema Municipal de Geografía, Estadística y Evaluación, en el ámbito de las atribuciones institucionales;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 226/2023

XII. Proponer a la Junta de Gobierno, la modificación del Reglamento Interior del IMPLAN, su organización general y manuales administrativos;

XIII. Presentar a la Junta de Gobierno para su aprobación, las propuestas de instrumentos de planeación, estudios, proyectos de inversión y programas de trabajo, presupuestos, informes de actividades y estados financieros;

XIV. Presentar a la Junta de Gobierno informes y estados financieros trimestrales, acompañados de los documentos y comentarios que estime pertinentes en relación con los reportes, informes, dictámenes y recomendaciones que al efecto formule la Comisaría;

XV. Designar y remover, previa aprobación de la Junta de Gobierno, a los directores y demás empleados del IMPLAN;

XVI. Celebrar los convenios, contratos y actos jurídicos necesarios para el cumplimiento de los objetivos y atribuciones del IMPLAN, previa aprobación de la Junta de Gobierno;

XVII. Autorizar la entrega de información relativa a los proyectos desarrollados que sea solicitada por usuarios externos, de conformidad con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua;

XVIII. Auxiliar a la Presidenta o al Presidente Municipal, a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Municipal en sus funciones de planeación;

XIX. Proponer a la Junta de Gobierno los programas a seguir a corto, mediano y largo plazo, así como las medidas que faciliten la concurrencia y coordinación de las acciones en materia de planeación;

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

XXI. Las demás que, previo acuerdo de la Junta de Gobierno, le sean delegadas o encomendadas, así como aquellas que le sean dadas por el Ayuntamiento, o que deriven de otros instrumentos legales o reglamentarios.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 226/2023

- 61.** Lo anterior deriva en que la distinción entre aspirantes al cargo de titular de la Dirección General del Instituto Municipal de Planeación en Delicias, Chihuahua, generada por la exigencia de “*no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso*”, sea sobreinclusiva y, por ende, irrazonable.
- 62.** En efecto, la porción normativa impugnada persigue una finalidad constitucionalmente admisible, esto es, una finalidad legítima y constitucionalmente válida por las atribuciones que la ley adjudica al Instituto, ya que es claro que para su titularidad se necesita un nivel de especialización y de conocimiento en la materia que garantice su correcto desempeño, así como la probidad necesaria para garantizar honradez en su ejercicio; pero lo cierto es que la previsión en esos términos, no constituye una medida idónea.
- 63.** Ello, se insiste, dada la generalidad y amplitud del requisito que abarca todos los delitos dolosos, sin diferenciar aquellos que pudieran estar estrictamente vinculados con el tipo de cargo a desempeñar; lo que impide establecer una relación directa, clara e indefectible con el perfil que se busca para ocuparlo.
- 64.** En otras palabras, el requisito impugnado no es idóneo y, por ende, no es razonable, porque no se justifica cómo la restricción de acceso a la titularidad del Instituto de Planeación a las personas que han sido condenadas por la comisión de cualquier delito doloso, sin distinguir entre categorías, gravedad, temporalidad o tipos de pena, resulta apta para asegurar un adecuado desempeño de las atribuciones específicas que la ley le asigna al cargo.

- 65.** En consecuencia, este Tribunal Pleno reitera su criterio en cuanto a que las normas generales como la aquí impugnada resultan sobreinclusivas, con lo que vulneran el derecho a la igualdad y no discriminación, en tanto que la intervención que en ellas se efectúa a este derecho excluye de manera generalizada a toda persona que ha sido sancionada con una condena penal, impidiendo que se racionalice sobre sus características o modalidades, todo, a la luz de las funciones del cargo público de que se trate y del perfil necesario para desempeñarlo adecuadamente.
- 66.** No obstante, es importante precisar que lo expuesto no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos públicos, sea posible incluir una condición como la aquí impugnada, siempre que, en relación con ciertos delitos, sus características específicas tengan el potencial de incidir de manera directa e inmediata en la función a desempeñar y en las capacidades requeridas para ello, lo que tendría que justificarse y analizarse caso por caso.
- 67.** Por lo tanto, el concepto de invalidez resulta en esencia **fundado** y lo que procede es **declarar la invalidez** de la expresión “*No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso*”, contenida en la fracción III del artículo 33 de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Planeación de Delicias, Chihuahua.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 226/2023

68. En similares términos se resolvieron las acciones de inconstitucionalidad 184/2020 y 263/2020, en las que este Tribunal Pleno declaró la invalidez del requisito “no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso” para acceder al cargo de titular de la Comisión de Búsqueda en Guanajuato y en Nayarit, respectivamente²¹.

69. **VI.3. Inconstitucionalidad del requisito “y no haber sido inhabilitado para ejercer funciones como servidor público;”.**

Este Tribunal Pleno ya se ha pronunciado en torno a la inconstitucionalidad de este requisito en particular al resolver la acción de inconstitucionalidad 111/2019, en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte, por mayoría de diez votos²², con motivo del análisis de los artículos 74, fracción VII; 75, fracción VI; 84, apartado A, fracción VIII; 85, apartado A, fracción XI; y, 86, apartado A, fracción VIII; de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, en las porciones normativas “**ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público**”, por resultar **violatorias del principio de igualdad**, sin comprender un escrutinio de carácter estricto, sino uno ordinario, eliminando, en consecuencia, cualquier referencia a las categorías sospechosas del artículo 1, párrafo último, de la Constitución Federal. En dicho precedente, se señaló lo siguiente:

***“No haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público.*”**

²¹ **Acción de inconstitucionalidad 184/2020.** Fallada en sesión de 18 de mayo de 2021 bajo la ponencia del ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Invalidez de los requisitos “no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso” y “no haber sido inhabilitado

Como se advierte, se trata de requisitos que no están relacionados con características o atributos en las personas que han sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar; razón por la que, en principio, al no presentarse una categoría sospechosa, no hay motivos en el presente caso para someter las disposiciones normativas impugnadas a un escrutinio de constitucionalidad especialmente cuidadoso o estricto.

A pesar de ello, es suficiente un test simple de razonabilidad para arribar en el caso, a la conclusión de que las normas impugnadas, resultan inconstitucionales, pues éstas, como se explicará enseguida, resultan sobre inclusivas.

En efecto, si bien las normas generales en cuestión, persiguen avanzar en la realización de fines constitucionales aceptables, esto es, en el establecimiento de calidades determinadas para el acceso a determinados empleos públicos, lo cierto es que

como servidor público” para acceder al cargo de titular de la Comisión de Búsqueda en Guanajuato. Mayoría de 9 votos y unanimidad de 11 votos, respectivamente.

Acción de inconstitucionalidad 263/2020. Fallada en sesión de 25 de mayo de 2021 bajo la ponencia del ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Invalidez de los requisitos “no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso” y “no haber sido inhabilitado como servidor público” para acceder al cargo de titular de la Comisión de Búsqueda en Nayarit. Mayoría de 9 votos y unanimidad de 11 votos, respectivamente.

²²En relación con el tema “Vulneración del principio de igualdad y no discriminación, en la exclusión de cargos públicos de quienes han sido suspendidos, destituidos o inhabilitados por resolución firme como servidores públicos”, consistente en declarar la **invalidez** de los artículos 74, fracción VII, en su porción normativa “ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público”, 75, fracción VI, en su porción normativa “ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público”, 84, apartado A, fracción VIII, en su porción normativa “ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público”, 85, apartado A, fracción XI, en su porción normativa “ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público”, y 86, apartado A, fracción VIII, en su porción normativa “ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público”, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto Número 357, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de septiembre de dos mil diecinueve, **se aprobó por mayoría de diez votos** de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y con voto particular. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El señor Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 226/2023

contienen hipótesis que resultan irrazonables y abiertamente desproporcionales, toda vez que:

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

En suma, las normas impugnadas al establecer las distinciones en cuestión, como restricciones de acceso a un empleo público, excluyen por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido destituida o 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 las hipótesis normativas objeto de análisis, impide incluso valorar si los mismos, tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño de los empleos públicos de referencia, e incluso, de cualquier puesto público.

Siendo así, si a una persona se restringe el acceso a un empleo público determinado, por el solo hecho de haber sido sancionada en el pasado, -penal, política o administrativamente-, con una destitución ya ejecutada en

un puesto determinado que se ocupaba, o con una inhabilitación temporal cuyo plazo ya se cumplió, sin duda puede presentarse una condición de desigualdad no justificada frente a otros potenciales candidatos al puesto, sobre todo, si el respectivo antecedente de sanción, no incide de forma directa e inmediata en la capacidad funcional para ejecutar de manera eficaz y eficiente el respectivo empleo.

Para ello, debe recordarse que, en lo que se refiere al acceso a los cargos públicos, este Alto Tribunal ha determinado que las calidades a ser fijadas en la ley, a las que se refiere la Carta Magna en su artículo 35, deben ser razonables y no discriminatorias²³, condición que no se cumple en las normas impugnadas.

Ello, porque se insiste, en las normas referidas, el legislador local hizo una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar, sino en cierta forma, con su honor y reputación, a partir de no haber incurrido, nunca, en su pasado, en una conducta que el sistema de justicia penal, político o administrativo le haya reprochado a partir de una sanción determinada, lo cual, como se ha expresado, resulta sobre inclusivo.

Así, se coloca en una condición social determinada e inferior con respecto a otros integrantes de la sociedad, a cualquier persona que ha sido sancionada con una destitución o inhabilitación, y se les excluye indefinidamente y de por vida, de la posibilidad de acceder a los empleos públicos referidos en las normas impugnadas.

De hecho, los requisitos en cuestión, provocan un efecto inusitado y trascendente a cualquier inhabilitación o destitución impuesta en el pasado de una persona,

²³ **Acción de inconstitucionalidad 74/2008.** Fallada el doce de enero de dos mil diez.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 226/2023

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

Lo anterior, genera con dicha exclusión un efecto discriminante, no justificado, que lleva a declarar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

Es importante precisar que, lo expuesto, no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos públicos, incluidos los asociados a las normas impugnadas, podría resultar posible incluir una condición como la impugnada, pero con respecto a determinados delitos o faltas que, por sus características específicas, tengan el potencial de incidir de manera directa e inmediata en la función a desempeñar y en las capacidades requeridas para ello, lo que tendría que justificarse y analizarse caso por caso.

Esto es, podría ocurrir que el perfil de una persona sancionada por determinadas conductas, por ejemplo, graves o dolosas, o afines a faltas o delitos relacionados con la función a desempeñar, no resultare idóneo para el ejercicio de alguna función o comisión en el servicio público, en tanto que ello podría comprometer la eficiencia y eficacia requeridas, sobre todo si la conducta sancionada es relativamente reciente; pero lo que no es posible aceptar, es diseñar normas sobre inclusivas como las impugnadas, en las que se prejuzga la idoneidad para el desempeño de un empleo público, sobre la base de que una persona cuenta con un antecedente de sanción penal, administrativa o política (suspensión, inhabilitación o destitución), sin importar el origen, momento o circunstancias de ello, o si incluso, las sanciones ya han sido cumplidas.

(...)”.

- 70.** Como se desprende de lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que el requisito consistente en “no haber sido inhabilitado para ejercer cargos públicos” para ocupar la titularidad de la Dirección General del Instituto Municipal de Planeación de Delicias, Chihuahua, resulta sobreinclusivo y discriminatorio, en el entendido de que la porción normativa impugnada en esta instancia constitucional es de contenido sustancialmente similar a la que fuera analizada en el precedente derivado de la acción de inconstitucionalidad 111/2019, de ahí que las consideraciones plasmadas en aquel precedente resulten aplicables en sus términos.
- 71.** En efecto, el hecho que el artículo 33, fracción IV, de la ley impugnada establezca tal requisito provoca un escenario absoluto y genérico de prohibición que impide acceder con igualdad a los cargos públicos a todas aquellas personas que en algún momento de su vida fueron sancionadas administrativamente con inhabilitación 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 las hipótesis normativas objeto de análisis impide incluso valorar si tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño de los empleos públicos de referencia e, incluso, de cualquier puesto público; aunado a que no permite justificar en cada caso cual sería la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto o comisión a desempeñar, de donde deriva su inconstitucionalidad.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 226/2023

72. Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidez** del artículo 33, fracción IV, en su 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, por resultar discriminatoria y violatoria del principio de igualdad.
73. **SÉPTIMO. Efectos.** Como consecuencia de lo expuesto, debe declararse la invalidez del artículo 33, fracciones III y IV, en su 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.
74. En ese sentido, el texto de la fracción IV del citado precepto, a partir de que surta efectos la presente ejecutoria, deberá leerse de la siguiente forma: “IV. Estar en pleno goce de sus derechos, y”.
75. Invalidez que surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua.

Por lo anteriormente expuesto, se

RESUELVE:

PRIMERO. Es **procedente y fundada** la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara la **invalidez** del artículo 33, fracciones III y IV, en su 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 el DECRETO N° LXVII/EXLEY/0636/2023 I P.O., publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintidós de noviembre de dos mil veintitrés, la cual surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso de dicho Estado.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los considerandos del primero al quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 226/2023

legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento. La señora Ministra Ortiz Ahlf estuvo ausente durante esta votación.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de la metodología y de algunas consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 33, fracciones III y IV, en su 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. La señora Ministra Batres Guadarrama votó en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua. La señora Ministra Batres Guadarrama votó en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. La señora Ministra Batres Guadarrama votó en contra.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

PRESIDENTA

MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

PONENTE

MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA