

**Demanda de acción de  
inconstitucionalidad, promovida por la  
Comisión Nacional de los Derechos  
Humanos.**

**Ministras y Ministros que integran el Pleno  
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro,  
Demarcación territorial Cuauhtémoc,  
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personería que acredito con copia simple del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, planta baja, Colonia Jardines en la Montaña, Demarcación Territorial Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegadas y delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Claudia Fernández Jiménez, Rosaura Luna Ortiz, Rubén Francisco Pérez Sánchez y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 2070028, 3547479, 1508301 y 2196579, respectivamente, que los acreditan como licenciadas y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y licenciados Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona, Yocelin Sánchez Rivera y Francisco Alan Díaz Cortes; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo del precepto constitucional y fracción citados, y 60 de la referida Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

**I. Nombre y firma del promovente:**

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

**II. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:**

**A. Órgano Legislativo:** Congreso del Estado de Tamaulipas.

**B. Órgano Ejecutivo:** Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas.

**III. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:**

Los artículos 21 fracciones IV, en la porción normativa “*y no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria, o estar sujeto a proceso penal*” y VI; 24, fracción IV, en la porción normativa “*y no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria, o estar sujeto a proceso penal*”; y VI; y 67 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas, expedida mediante Decreto LXIII-810, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 20 de agosto de 2019.

Se transcriben a continuación los preceptos impugnados:

**“Artículo 21.** Para ser designado Vicefiscal se requiere cumplir con los siguientes requisitos:

I. – III. (...)

IV. Gozar de buena reputación **y no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria, o estar sujeto a proceso penal;**

**VI. No haber sido suspendido, destituido ni inhabilitado por resolución firme, en los términos de las normas relativas a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.**

VII. – VIII. (...)"

**“Artículo 24.** Para ser titular de una Fiscalía Especializada, se requiere cumplir con los siguientes requisitos:

I. – III. (...)

IV. Gozar de buena reputación **y no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria, o estar sujeto a proceso penal;**

**VI. No haber sido suspendido, destituido ni inhabilitado por resolución firme, en los términos de las normas relativas a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.**

VII. – VIII. (...)

(...)"

**“Artículo 67.** La información contenida en los expedientes y reportes de resultados de los exámenes de evaluación, será considerada como información reservada, salvo que sean requeridos por la autoridad competente para ser presentados en procedimientos administrativos o procesos judiciales.”

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

- 1°, 5, 6, 18, 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Federal.
- 1, 2, 5.6 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 10.3 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

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

- Derecho a la igualdad y no discriminación.
- Derecho de acceso a la información.
- Libertad de trabajo y de acceso a un empleo público.
- Principio presunción de inocencia
- Principio de máxima publicidad.

## **VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

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

## **VII. Oportunidad en la promoción.**

De acuerdo con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, las normas cuya declaración de invalidez se solicita fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el 20 de agosto de 2019, a través del Decreto LXIII-810, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del miércoles 21 de agosto de 2019, al jueves 19 de septiembre del mismo año. Por tanto, al promoverse el día de hoy, ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

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

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

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

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

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

Conforme al citado precepto constitucional, acudo a ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de este Organismo Nacional, en los términos del primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18 de su Reglamento Interno, preceptos que, por su relevancia, se citan a continuación:

### **De la Ley:**

*“**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 (...).”***

## **Del Reglamento Interno:**

*“Artículo 18. (Órgano ejecutivo)*

*La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde **ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.**”*

## **IX. Introducción.**

De forma preliminar, conviene precisar que la promoción de las acciones de inconstitucionalidad no busca en ningún caso debilitar nuestro sistema jurídico o atacar sus instituciones, sino, por el contrario, su objetivo es consolidarlas y preservar el Estado de Derecho, defendiendo la Constitución Federal y los derechos humanos por ella reconocidos, los cuales representan una parte sustantiva de la misma. Respetar y defender los derechos humanos lleva implícito el respeto y defensa de la Constitución.

De esta manera, se busca que las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido encaucen el ámbito de esa actuación a fin de que, por un lado, el gobernado conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice y, por otro, que el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado y acotado.

En virtud de que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es el máximo y último interprete constitucional, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, consciente de su papel, pone el tema de impugnación a su conocimiento para que, en el ámbito de sus atribuciones, decida lo que corresponda, confiando en que su pronunciamiento estará orientado por hacer efectivo el respeto a los derechos humanos y garantizar la resolución que más favorezca a las personas.

Una vez señalado lo anterior, el presente medio de control de la constitucionalidad se promueve para garantizar los derechos fundamentales de acceso a la información, igualdad, no discriminación y de acceso a un cargo público, así como los principios de presunción de inocencia, de reinserción social

y de máxima publicidad en el acceso a la información, los cuales se encuentran reconocidos en nuestra Ley Fundamental.

Bajo esa tesitura, el presente medio de control de la constitucionalidad se promueve en contra de los artículos 21, fracciones IV, en la porción normativa “*y no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria, o estar sujeto a proceso penal*” y VI; 24, fracciones IV, en la porción normativa “*y no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria, o estar sujeto a proceso penal*” y VI; y 67, todos de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas.

Dicho lo anterior, debe señalarse que el parámetro de regularidad constitucional que da sustento a la presente impugnación, lo constituyen los artículos 1º, 5, 6, 18, 20, apartado B, fracción I, de la Norma Fundamental; así como los diversos 1, 2, 5.6, 13 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2, 10.3, 19 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Así, los argumentos de inconstitucionalidad planteados por esta Comisión Nacional en el presente asunto, se realizará en dos conceptos de invalidez; el primero de ellos versará sobre la trasgresión a los derechos de igualdad y no discriminación, de trabajo y de acceso a un empleo público, presunción de inocencia y reinserción social.

Esta Comisión Nacional estima que resultan inconstitucionales las normas que excluyen de forma injustificada de la posibilidad de ejercer un cargo público a aquellas personas que se encuentren sujetas a un proceso penal pero que aún no se ha determinado su responsabilidad, o a las personas que fueron sentenciadas por cualquier delito doloso, (incluso aquellos delitos cuya comisión no amerita pena privativa de la libertad); o bien que cometieron una falta administrativa (incluso no grave) y que hayan sido sancionadas con suspensión, destitución o inhabilitación temporal.

En ese orden de ideas, es importante recurrir a lo establecido por el artículo 1° de la Constitución Federal<sup>1</sup>, que reconoce el derecho a la igualdad y prohíbe cualquier tipo de discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades.

Mientras que en el ámbito internacional, diversos instrumentos internacionales signados por nuestro país, verbigracia: la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 24<sup>2</sup>) y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (artículos 26<sup>3</sup>), por su parte los diversos 6<sup>4</sup> y 7<sup>5</sup> del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, establecen que toda persona tiene derecho al trabajo, el cual implica la posibilidad de acceder al mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias.

**1 Artículo 1°....**

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.

**2 Artículo 24. Igualdad ante la Ley.** Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tiene derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

**3 Artículo 26. Igualdad ante la Ley.** Todas las Personas son iguales ante la ley y tiene derecho sin discriminación a igual protección de la ley.

**4Artículo 6. Derecho al Trabajo.**

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.

2. Los Estados Partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos. Los Estados Partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo.

**5 Artículo 7. Condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo.**

Los Estados Partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular:

...

Adicionalmente, tanto el marco nacional (Artículo 20, apartado B, fracción I de la Norma Fundamental) como el internacional (Artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) reconocen el derecho a la presunción de inocencia, con base en el cual, nadie puede ser considerado culpable de la comisión de una conducta ilícita y por tanto, no pueden restringirse sus derechos, sino en virtud de una resolución condenatoria firme, lo cual constituye una de las garantías judiciales con las que deben contar las personas que se encuentren sujetas a un proceso de carácter penal u otro análogo.

Tomando en consideración los parámetros de regularidad constitucional y convencional referidos, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los artículos 21 y 24, en las porciones precisadas en el apartado III del presente escrito de demanda, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas contienen los siguientes vicios de inconstitucionalidad:

Por una parte, el establecer como requisitos *“no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria”* para ser Vicefiscal o Fiscal Especializado de esa entidad federativa, lo cual se traduce en una disposición discriminatoria y contraria al principio de reinserción social, al excluir de la posibilidad acceder a dichos cargos a quienes hayan cometido cualquier delito doloso, incluso aquellos que no se relacionen con las funciones a desempeñar.

El mismo efecto discriminatorio impera al exigir *“no haber sido suspendido, destituido ni inhabilitado por resolución firme, en los términos de las normas relativas a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos”*, pues se excluye de acceder a los cargos públicos referidos a los trabajadores estatales que, prestando sus servicios en favor del Estado, hayan sido sancionados en el desempeño de su encargo —incluso mediante sanciones por faltas no graves— aún y cuando la sanción administrativa ya haya sido cumplida.

Es decir, al requerir para ejercer los cargos referidos, no haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, transgreden el derecho a acceder a un cargo público, pues las personas que han cometido faltas administrativas, y que hayan cumplido con su sanción correspondiente, (ya sea suspensión, destitución o inhabilitación), deberían quedar en posibilidad de ejercer los cargos públicos en cuestión, máxime que las sanciones de destitución y suspensión proceden incluso por la comisión de faltas administrativas no graves.

Por su parte, al exigir “[n]o estar sujeto a proceso penal”; transgrede el derecho a la presunción de inocencia, pues la norma excluye a las personas sujetas a un proceso penal sin que exista sentencia definitiva que determine su responsabilidad penal.

Bajo esa tesitura, las disposiciones referidas vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, de libertad de trabajo, de ocupar un cargo público y de acceso a la información, así como los principios de presunción de inocencia y de reinserción social y el diverso de máxima publicidad en el acceso a la información.

Ahora bien, en un segundo concepto de invalidez se planteará la trasgresión al derecho humano de acceso a la información y el principio de máxima publicidad, contenidos en los artículos 6º de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El artículo 67 impugnado contempla una restricción *a priori* de toda la información contenida en los expedientes y reportes de resultados de los exámenes de evaluación, estableciendo la prohibición expresa para que el público acceda al referido contenido, lo cual resulta contrario al derecho de acceso a la información pública y al principio de máxima publicidad.

Así, el legislador local estableció el carácter de reservado de la información susodicha, lo que significa que, de manera absoluta, previa, permanente e indeterminada, restringe el acceso a la información, salvo que lo ordene alguna

autoridad competente para ser presentados en procedimientos administrativos o procesos judiciales, en clara contraposición a lo dispuesto por las bases y principios generales previstos en la Constitución Federal.

De este modo, la norma impugnada afecta de manera injustificada y desproporcionada el ejercicio pleno del derecho al acceso a la información pública, contraviniendo el principio de máxima publicidad, pues invierte la fórmula general que supone este último, toda vez que la totalidad de los datos que obren en poder de las autoridades deben considerarse públicos, salvo las excepciones que son reconocidas por la Constitución General de la República, las cuales deben determinarse de forma casuística.

Por lo tanto, la presente impugnación tiene por objeto evidenciar la vulneración a los derechos fundamentales referidos, por parte de las disposiciones impugnadas de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas, para que ese Alto Tribunal sea quien determine lo conducente en relación con su validez constitucional.

## **X. Conceptos de invalidez**

**PRIMERO. Los artículos impugnados de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas, establecen como requisitos para ocupar el cargo de Vicefiscal y Fiscal Especializado, no haber sido condenado por delito doloso; no estar sujeto a proceso penal y no haber sido suspendido, destituido ni inhabilitado por la comisión de cualquier falta administrativa.**

**Tales exigencias vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, de trabajo y de acceso a un empleo público, presunción de inocencia y reinserción social al excluir de manera injustificada a aquellas personas que:**

- Se encuentren sujetas a un proceso penal pero aún no se ha determinado su responsabilidad.

- Fueron sentenciadas por cualquier delito doloso, (incluso aquellos delitos cuya comisión no amerita pena privativa de la libertad).
- Que cometieron una falta administrativa (incluso no grave) y que hayan sido sancionadas con destitución o inhabilitación temporal.

En el presente concepto de invalidez se demostrará la incompatibilidad con el bloque de constitucionalidad mexicano de los artículos 21, fracciones IV, en la porción normativa *“y no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria, o estar sujeto a proceso penal”* y VI; y 24 fracciones IV, en la porción normativa *“y no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria, o estar sujeto a proceso penal”* y VI de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas.

Lo anterior, toda vez que el contenido de esas disposiciones resulta discriminatorio y contrario al derecho a acceder a un cargo público y a los principios de presunción de inocencia y reinserción social, al prever los siguientes requisitos para ser tanto Vicefiscal como titular de alguna de las Fiscalías Especializadas:

1. No haber sido condenado por la comisión delito doloso, mediante sentencia que haya causado ejecutoria.
2. No estar sujeto a proceso penal.
3. No haber sido suspendido, destituido ni inhabilitado por resolución firme, en los términos de las normas relativas a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

El común denominador de las disposiciones impugnadas, es que todas resultan discriminatorias, pues constituyen exigencias desproporcionales cuya consecuencia es excluir de forma injustificada a un sector de la población de participar para la titularidad de las instituciones públicas aludidas, por lo que se estima que transgreden el derecho de igualdad y no discriminación.

Ahora bien, de forma particular, cada uno de los requisitos enlistados *supra*, constituyen medidas legislativas contrarias ya sea al principio de reinserción social, al diverso de presunción de inocencia o al derecho de acceso a un cargo público. Por lo anterior, serán expuestos los argumentos que demuestran la inconstitucionalidad de dichos preceptos de la siguiente manera:

En primer término, se desarrollan argumentos respecto del derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación y las repercusiones que todas las normas impugnadas tienen al ejercicio de estos derechos.

Posteriormente, se abordará en lo particular cada uno de los supuestos establecidos por las disposiciones impugnadas a efecto de exponer las razones por las cuales se estima son inconstitucionales por trasgredir el derecho de seguridad jurídica y los principios de presunción de inocencia y de reinserción social.

#### **A. El derecho a la igualdad y no discriminación.**

Para dar inicio con el análisis de las normas combatidas, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima pertinente partir de la premisa del artículo 1º constitucional, el cual contempla el mandato hacia todas las autoridades de abstenerse a hacer distinciones o exclusiones arbitrarias entre las personas basadas en categorías sospechosas enunciadas en el último párrafo de dicho numeral, lo que se traduce en el ámbito legislativo, en una prohibición a los Congresos de emitir normas discriminatorias.

Si bien ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente, en el sistema jurídico mexicano, 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, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.<sup>6</sup>

El desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional ha dilucidado que no solo se otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley misma, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que, en algunas ocasiones, hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido.

En ese tenor, cuando esa Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.<sup>7</sup>

Para sustentar lo anterior conviene recordar que esa Suprema Corte ha determinado que una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando utiliza alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1º constitucional: a) origen étnico, b) nacionalidad, c) género, d) edad, e) discapacidad, f) condición social, g) salud, h) religión, i) opiniones, j) preferencias sexuales, k) estado civil, i) **“o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”**<sup>8</sup>

Bajo este contexto, los requisitos exigidos en las normas impugnadas deben ser entendidos como disposiciones que contienen categorías sospechas prohibidas por la Constitución Federal, pues atentan contra la dignidad humana y tienen

<sup>6</sup> Tesis 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: **“IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO”**.

<sup>7</sup> Jurisprudencia 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, del rubro: **“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.”**

<sup>8</sup> Amparo en revisión 704/2014, resuelto por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al dieciocho de marzo de dos mil quince, párr. 136.

por efecto anular y menoscabar el derecho de las personas a ser nombrado para cualquier empleo, como lo es el caso, para aspirar a ser Vicefiscal o titular de una Fiscalía Especializada en el Tamaulipas

Sobre este punto, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado que las categorías sospechosas, recogidas en la Constitución Federal y en la normativa internacional en materia de derechos humanos, como rubros prohibidos de discriminación, están asociadas a desvaloración cultural, desventaja social y marginación política.

Además, tal como lo ha sostenido ese Alto Tribunal, la razón de tener un catálogo de categorías sospechosas es resaltar que –de manera no limitativa– existen ciertas características sospechosas o atributos en las personas que han sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociadas con estos atributos o características.<sup>9</sup>

Para el caso concreto, se estima que las normas son discriminatorias con base en categorías sospechosas, consistentes en la condición social y jurídica de las personas que se encuentran bajo un proceso penal o han sido condenados por la comisión de cualquier delito doloso o han sido sancionadas administrativamente. En efecto, quienes se encuentren, en las situaciones señaladas, serán excluidas de la posibilidad para ser titular de las Vicefiscalías y Fiscalías referidas.

Ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> *Cfr.* Amparo directo en revisión 597/2014, resuelto en sesión de 19 de noviembre de 2014, por unanimidad de cinco votos, bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna; Corte Constitucional de Sudáfrica. Harksen V. Lane No. 1997 (4) SA 1 (CC), 1997 (11) BCLR 1489 (CC), párr. 49.

<sup>10</sup> Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, por mayoría de siete votos, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud.

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

Como esa Suprema Corte de Justicia de la Nación lo 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.

- a) **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.
- b) **Igualdad en la Ley:** opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.<sup>11</sup>

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha hecho patente que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y

<sup>11</sup> Jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 121, del rubro: “**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.**”

actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.<sup>12</sup>

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.

En esa tesitura, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva 18/03, se pronunció respecto a este derecho humano y sostuvo que el principio de igualdad ante la ley, y no discriminación, pertenece al *jus cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico. Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.<sup>13</sup>

Bajo esa línea de razonamiento, el mencionado Tribunal regional consideró que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del

<sup>12</sup> Jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, del rubro: **“DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.”**

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

goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación.

Por su parte, el artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación, es decir, si un Estado establece en su derecho interno disposiciones que resulten discriminatorias, incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el citado artículo.<sup>14</sup>

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado lo que debe entenderse por distinción y discriminación. El término distinción justificada se empleará para lo admisible, en virtud de ser razonable, proporcional y objetivo. La discriminación se utilizará para hacer referencia a toda exclusión, restricción o privilegio que no sea objetivo y razonable, que redunde en detrimento de los derechos humanos.<sup>15</sup>

Como se ha mencionado en líneas precedentes, las disposiciones impugnadas de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas, excluyen con base en categorías sospechosas relativas a la condición social y jurídica de las personas, mismas que se ubican dentro de las prohibidas en el artículo 1° de la Constitución Federal, puesto que dichas circunstancias por una parte excluyen a las personas que hayan sido condenadas penalmente por cualquier delito doloso; por lo que se encontrarían en la imposibilidad para ser titular de las Vicefiscalías y Fiscalías Especializadas en el ámbito local.

<sup>14</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

<sup>15</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18/03, “*Condición jurídica y derechos de los migrantes*”, 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, párrafo 84.

Ahora bien, el Pleno de ese Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/2014, sostuvo que cuando una norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa –un factor prohibido de discriminación– corresponde realizar un escrutinio de la medida legislativa. Ya que el examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario, estableció los siguientes parámetros:

1. Cumplir con una finalidad constitucional imperiosa.
2. Estar estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa.
3. La medida debe ser lo menos restrictiva posible.<sup>16</sup>

Sobre el primer punto, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe tener un objetivo importante previsto dentro de la propia Norma Suprema; es decir, proteger un mandato de rango constitucional.

En el caso concreto, las normas impugnadas no cumplen con este requisito de escrutinio, en virtud de que no existe una justificación constitucionalmente imperiosa para exigir no haber sido sentenciado por delito doloso ni estar sujeto a proceso penal, así como no haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa, para ejercer los cargos de referencia, dado que sus actividades a realizar no justifican restricciones de este tipo, por lo tanto, las normas resultan discriminatorias.

En relación con el segundo punto, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con una finalidad constitucionalmente imperiosa. La medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los

<sup>16</sup> Tesis: P./J. 10/2016 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, Página: 8, del rubro: "**CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.**"

objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de dicha finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.

Resulta claro que, si la conclusión del punto precedente es que las porciones normativas impugnadas no persiguen un fin constitucionalmente imperioso, tampoco puede afirmarse que se encuentren conectadas con el logro de un objetivo constitucional alguno, sino todo lo contrario, dado que es incompatible con el sistema de reinserción social contenido en la Norma Fundamental.

Por lo que hace al tercer punto, el cual indica que la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

Suponiendo sin conceder que las normas impugnadas estuvieran encaminadas a garantizar que los cargos de titular de las Vicefiscalías y Fiscalías Especializadas en el Estado de Tamaulipas sean ejercidos por personas de reconocida calidad moral, probidad, honorabilidad, honestidad, buena fama, ética probada, profesionalismo y eficiencias, capaces de generar confianza en la sociedad, lo cierto es que las medidas adoptadas resultan excesivamente lesivas y por tanto desproporcionales, pues inciden en el núcleo esencial del derecho a la igualdad y no discriminación.

Atendiendo a los elementos descritos, las normas impugnadas no justifican una finalidad imperiosa ni constitucionalmente válida, ya que, no aprueban un juicio estricto de proporcionalidad o razonabilidad.

En este orden de ideas, es importante referir que ese Tribunal Pleno ha sostenido que el juez constitucional está obligado a realizar un control estricto cuando se encuentra frente a aquellas distinciones que recaigan en cualquiera de las denominadas categorías sospechosas, en tanto que se presumen discriminatorias.

Además, debe considerarse que esa situación forma parte de la vida privada de una persona en el pasado y su proyección social; por tanto, no es dable que por

esa razón se excluya a las personas a participar activamente en los asuntos que le atañen a su comunidad, máxime que el objetivo del sistema penitenciario es la reinserción social.

Por lo tanto, una vez que la persona ha cumplido su sanción penal o administrativa, se debe estimar que se encuentra en aptitud de reintegrarse en la sociedad, pues ha quedado saldada su conducta lesiva para con la misma.

Consecuentemente, es importante reiterar que las normas impugnadas resultan discriminatorias por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar los cargos ya referidos, además propiciar un supuesto de discriminación por motivos de condición social, pues dicha distinción tiene como efecto el obstaculizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente.

#### **B. Transgresión al principio de presunción de inocencia.**

Como se expuso de forma previa, los artículos 21 y 24, ambas en su fracción IV, en la porción normativa “o estar sujeto a proceso penal”, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas, exigen para aspirar a ser titular de las Vicefiscalías y las Fiscalías Especializadas, no encontrarse sujeto a proceso penal, sin embargo, dicha exigencia genera una transgresión al principio de presunción de inocencia.

En ese sentido, no debe perderse de vista que, de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional, es obligación del Estado, presumir inocentes a todas las personas, hasta en tanto no se demuestre su culpabilidad, se extiende también a situaciones extraprocesales. Así, el derecho o principio de presunción de inocencia no sólo se desarrolla dentro del ámbito procesal oponible a los órganos del Estado encargados de realizar las tareas jurisdiccionales, sino también exige que el Estado no condene o emita juicio ante la sociedad a una persona hasta en tanto no se acredite su responsabilidad penal.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua, Sentencia (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) del 25 de marzo de 2017, Serie C No. 334, párrafo 190.

Por tanto, el derecho de las personas a que se presuma su inocencia puede verse conculcado no sólo por jueces a cargo de un proceso, sino también por otras autoridades públicas o agentes del Estado.

Lo anterior ha sido reconocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el caso de Lori Berenson Mejía Vs. Perú,<sup>18</sup> aludiendo a lo señalado por el Tribunal de Estrasburgo, al pronunciarse respecto de la presunción de inocencia como regla de trato extraprocesal, sosteniendo que el derecho fundamental a la presunción de inocencia como regla de trato, en su vertiente extraprocesal, debe ser entendido como el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no partícipe en hechos de carácter delictivo o análogos a éstos. Asimismo, estimó necesario señalar que la violación a esta vertiente de la presunción de inocencia puede emanar de cualquier agente del Estado.<sup>19</sup>

Una vez precisado lo anterior, es conveniente puntualizar que la Constitución Federal reconoce el principio de presunción de inocencia en su artículo 20, apartado B, fracción I, así como en diversos instrumentos internacionales de los que México es parte, como la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en su numeral 8.2, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 14.2.

En torno al principio de referencia, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en la tesis P.XXXV/2002, que a continuación se transcribe:

***“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero, y 102, apartado***

<sup>18</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú, Sentencia de 25 de noviembre de 2004 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C No. 119, párrafo 159.

<sup>19</sup> Sobre este punto también se ha pronunciado la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis aislada 1ª., de clave CLXXVI/2013, de la, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, pág. 564, de rubro: ***“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO EN SU VERTIENTE EXTRAPROCESAL. SU CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS.”***

*A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprenden, por una parte, el principio del debido proceso legal que implica que al inculpado se le reconozca el derecho a su libertad, y que el Estado sólo podrá privarlo del mismo cuando, existiendo suficientes elementos incriminatorios, y seguido un proceso penal en su contra en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, las garantías de audiencia y la de ofrecer pruebas para desvirtuar la imputación correspondiente, el Juez pronuncie sentencia definitiva declarándolo culpable; y por otra, el principio acusatorio, mediante el cual corresponde al Ministerio Público la función persecutoria de los delitos y la obligación (carga) de buscar y presentar las pruebas que acrediten la existencia de éstos, tal y como se desprende de lo dispuesto en el artículo 19, párrafo primero, particularmente cuando previene que el auto de formal prisión deberá expresar 'los datos que arroje la averiguación previa, los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado'; en el artículo 21, al disponer que 'la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público'; así como en el artículo 102, al disponer que corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución de todos los delitos del orden federal, correspondiéndole 'buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos'. En ese tenor, debe estimarse que los principios constitucionales del debido proceso legal y el acusatorio resguardan en forma implícita el diverso principio de presunción de inocencia, dando lugar a que el gobernado no esté obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito, en tanto que el acusado no tiene la carga de probar su inocencia, puesto que el sistema previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoce, a priori, tal estado, al disponer expresamente que es al Ministerio Público a quien incumbe probar los elementos constitutivos del delito y de la culpabilidad del imputado".<sup>20</sup>*

Asimismo, el Máximo Tribunal ha sostenido que el principio universal de presunción de inocencia consiste en el derecho de toda persona acusada de la comisión de un delito, a ser considerada como inocente en tanto no se determine legalmente su culpabilidad, a través de una resolución judicial definitiva, por lo que en este orden de ideas, dicho principio prohíbe la pérdida definitiva de un derecho por una presunción de culpabilidad, es decir, la presunción de inocencia puede permitir la realización de actos de molestia, pero no de privación.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Materia constitucional, penal, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, agosto de 2002. pág. 14.

<sup>21</sup> Véase la Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2009, en la sesión pública del 14 de abril de 2011, bajo la ponencia del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

Al respecto la Primera Sala de ese Alto Tribunal ha establecido que inclusive la persona que se encuentre detenida y, por ende, sujeta a un proceso penal, debe tener el derecho a ser tratado como inocente durante el trámite del procedimiento e, incluso, desde antes de que se inicie.

En ese mismo sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Cabrera García y Montiel Flores vs México, en el cual sostuvo que el principio de presunción de inocencia implica que las autoridades no deben partir de una idea preconcebida de que el acusado ha cometido el delito que se le imputa.<sup>22</sup>

Asimismo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la presunción de inocencia es un derecho y un principio universal por virtud del cual toda persona acusada de la comisión de un delito sea considerada como inocente en tanto no se establezca legalmente su culpabilidad, a través de una resolución judicial definitiva.<sup>23</sup> En ese sentido, las razones ontológicas propias de este principio, consisten fundamentalmente en garantizar que toda persona inocente no sea condenada sin que existan pruebas suficientes que destruyan esa presunción, demostrando fehacientemente su culpabilidad y justifiquen una sentencia de condena en su contra.<sup>24</sup>

En función de lo anterior, como parte del alcance del principio de presunción de inocencia, entendido dentro de la materia procesal penal, impone la obligación de arrojar la carga de la prueba a la parte acusadora, de manera que se garantice

<sup>22</sup> Véase Tesis: 1ª. CLXXVIII/2013 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 1, mayo de 2013, Tomo I, Página: 565, del rubro: “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU RELACIÓN CON LA EXPOSICIÓN DE DETENIDOS ANTE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN**”.

<sup>23</sup> Consideraciones que sustentan la ejecutoria del amparo en revisión 1293/2000, resuelto por el Pleno del Alto Tribunal por unanimidad de votos, de cual derivó la tesis aislada de clave P.XXXV/2002, cuyo rubro dice: “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL**”.

<sup>24</sup> *Ídem*.

la protección de otros derechos fundamentales como la dignidad humana, libertad, la honra y el buen nombre.<sup>25</sup>

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador, estimó “...*que en el principio de presunción de inocencia subyace el propósito de las garantías judiciales, al afirmar la idea de que una persona es inocente hasta que su culpabilidad sea demostrada...*”<sup>26</sup>

En suma, el principio de presunción de inocencia debe ser observado por todas las autoridades del Estado mexicano.

En contraste, los artículos 21 y 24 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas, transgreden dicho principio, toda vez que tienen como consecuencia que las personas sujetas a un proceso penal queden impedidas para aspirar a ser Vicefiscal o Fiscal Especializado.

Como ya se apuntó con anterioridad, todas las autoridades están obligadas a respetar todos los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que nuestro país es parte, entre ellos el derecho a la igualdad y no discriminación, por lo que también el legislador local está impedido de emitir normas que resulten discriminatorias.

Ahora bien, es menester mencionar que, en el presente asunto, se trata de personas que no han sido declaradas responsables penalmente por un juez y que, por lo tanto, no ha sido comprobada la comisión de una conducta reprochable, por ello, las normas impugnadas generan un espectro de discriminación, que tiene como consecuencia una exclusión de las personas que se encuentran en tal condición, y que por tanto no podrán acceder a los empleos aludidos.

<sup>25</sup> Tesis aislada 2a. XXXV/2007, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, mayo de 2007, tesis, página 1186, de rubro: “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ALCANCES DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.**”

<sup>26</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador, Sentencia (Fondo) del 12 de noviembre de 1997, Serie C No. 35, párrafo 77.

No pasa por alto que, el legislador local cuenta con plena libertad configurativa para establecer los requisitos para aspirar a ser titular de los cargos referidos, sin embargo, como ese Alto Tribunal ha determinado, todas las autoridades legislativas poseen libertad de configuración para regular determinadas materias, dicha facultad se encuentra limitada por el principio de igualdad y no discriminación, mismo que aplica de manera transversal a los demás derechos humanos, y cualquier distinción, restricción, exclusión o preferencia en el ejercicio de dicho derecho que, además, se encuentre basada en alguna de las categorías prohibidas, constituye una violación del derecho citado.<sup>27</sup>

Así se puede concluir que, en el caso concreto, los artículos impugnados de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas no obedecen a una razón objetiva y se erigen como una medida discriminatoria que atenta contra la presunción de inocencia de una persona que aún no ha sido declarada como responsable de forma definitiva por el juez competente, es decir, las normas presumen la responsabilidad del sujeto y en consecuencia inhiben el ejercicio de otros derechos, como el de y aspirar a un cargo público, en el caso concreto a la titularidad de los cargos referidos.

Es decir, la norma prejuzga sobre la responsabilidad de la persona que se encuentra sujeta a proceso y trae como consecuencia la exclusión a los interesados de los cargos públicos ya mencionados, por lo que se basa en la presunción de culpabilidad y con ello da pie a que los requisitos se justifiquen en supuestos discriminatorios motivados por la condición social del sujeto.

Esta situación, como se argumentó anteriormente, implica el establecimiento de una limitante basada en una razón injustificada y desproporcional que impide el ejercicio derecho a dedicarse al trabajo que a cada persona le acomode, al

<sup>27</sup> Jurisprudencia 1a./J. 45/2015 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 19, junio de 2015, Tomo I, p. 533, del rubro: "**LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR. ESTÁ LIMITADA POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN QUE OPERAN DE MANERA TRANSVERSAL**".

imposibilita el aspirar a la titularidad de las Vicefiscalías y Fiscalías Especializadas que formen parte de la Fiscalía General de Justicia en la entidad.

### **C. Transgresión al principio de reinserción social.**

Los artículos 21 y 24, ambos en sus fracciones IV, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas, también establecen como requisito para ser Vicefiscal y Fiscal Especializado “*no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria*”.

Dichas disposiciones se estiman **contrarias al principio de reinserción social, y estigmatizantes**, al excluir de manera injustificada a las personas que se ubiquen esa situación.

Lo anterior, se traduce en que cualquier persona que haya sido condenada por algún delito doloso, sin importar la gravedad del mismo ni la pena impuesta, resulta ampliamente restrictiva en contra de las personas que se encuentran en dicha circunstancia.

Por ejemplo, la persona que haya sido sentenciada por lesiones dolosas que no pongan en peligro la vida y que hayan cumplido su sanción consistente en prisión de tres días a cuatro meses o multa de uno a 10 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización<sup>28</sup>, quedan automáticamente impedidas para ejercer los cargos referidos, puesto que no cumplirían con el requisito de “*no haber sido sentenciado por delito doloso.*”

Así, las disposiciones impugnadas generan resultan contrarias al principio de reinserción social aunado a que generan un espectro de discriminación, cuya

<sup>28</sup> El artículo 320 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas dispone lo siguiente:  
“Al que cause una lesión que no ponga en peligro la vida se le impondrá sanción en los siguientes términos:

I.- De tres días a cuatro meses de prisión o multa de uno a diez veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, o ambas sanciones a juicio del Juez, cuando la lesión tarde en sanar hasta quince días; y

II.- De cuatro meses a dos años de prisión y multa de diez a cuarenta veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, cuando la lesión tarde en sanar más de quince días.”

consecuencia es una exclusión de las personas que se encuentren en tal condición, y por tanto no podrán acceder a los empleos aludidos.

En otras palabras, este Organismo Nacional estima que las porciones normativas tildadas de inconstitucionales, además de generar espectros discriminatorios y estigmatizantes, impide la plena reinserción a la sociedad de los individuos que compurgaron una pena, que, al no acotar el tipo de delito cometido ni el grado de punibilidad, resultan muy amplias de manera que su efecto es ampliamente restrictivo, así quienes hayan sido sentenciados por cualquier delito doloso, estarán imposibilitados para aspirar a ocupar los cargos referidos, incluso aquellas conductas ilícitas que no guarden relación con su ejercicio.

Sobre este punto, resulta necesario mencionar que, derivado de la reforma constitucional del 18 de junio de 2008, el derecho a la reinserción social se configuró como el pilar del sistema penitenciario mexicano, considerándolo como el objetivo constitucional de toda sanción penal, siendo que toda persona que ha cometido un delito se aparta de la sociedad, por lo que la finalidad última de la pena es reinsertar o reincorporar al individuo a la misma a través de diversas herramientas.

En ese sentido se ha pronunciado ese Tribunal Constitucional en la tesis de jurisprudencia P./J. 31/2013 (10 a), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, diciembre de 2013, Materia Constitucional, Décima Época, página 124, del rubro y texto siguientes:

***“REINSERCIÓN DEL SENTENCIADO A LA SOCIEDAD. SU ALCANCE CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.*** Con la reforma al indicado precepto, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se sustituyó el término "readaptación social" por el de "reinserción del sentenciado a la sociedad" el cual, a diferencia del primero, reconoce a la delincuencia como un problema social y no individual, de forma que el fin de la prisión cambia radicalmente, pues ya no se intentará readaptar sino regresar al sujeto a la vida en sociedad, a través de diversos medios que fungen como herramienta y motor de transformación, tanto del entorno como del hombre privado de su libertad. Así, en tanto se asume que quien comete un acto delictivo se aparta de la sociedad porque no se encuentra integrado

*a ella, para su reinserción se prevé un conjunto de actividades y programas que se diseñan y aplican para permitir a las personas condenadas a pena privativa de la libertad en los establecimientos de reclusión su regreso a la sociedad, cuestión que, como reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 18, no es posible sin una instrucción previa, creadora o revitalizadora de habilidades y hábitos, así como la atención de la salud, la educación y el deporte.”*

Bajo esa línea argumentativa, las personas que han sido sentenciadas por el pronunciamiento de una sentencia penal, se encuentran en un permanente proceso de búsqueda de su reinserción a la sociedad; no obstante, el camino resulta muchas veces complicado, toda vez que arrastra con un pasado que implica discriminación, exclusión y marginación.

Conviene recordar que la Ley Nacional de Ejecución Penal, tienen como objeto, entre otros, regular los medios para lograr la reinserción social, la cual se entiende como la restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos.

Para ello, dicha Ley Nacional, dispone que la organización del sistema penitenciario para lograr la reinserción social: el respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte.

Las normas que no permiten la reinserción social de los individuos distorsionan el sistema nacional en materia de ejecución penal, puesto que no permiten la restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción, y por tanto imposibilitan cumplir con el objetivo del Sistema Nacional de Ejecución Penal.

En el caso, las porciones normativas impugnadas, no establecen una distinción clara respecto de los delitos acreditados en un proceso penal que por su naturaleza impedirían aspirar a los cargos públicos referidos.

Los términos en los que se encuentran redactadas las disposiciones, permiten la exclusión injustificada de la posibilidad de desempeñarlos, por lo cual hace

extensiva la prohibición a delitos que no se relacionan con la su función, generando una alteración constitucional directa que se contrapone con el contenido del derecho humano a la reinserción social, toda vez que las personas que cometieron cualquier delito doloso y fueron sentenciadas, automáticamente quedan impedidas para poder aspirar a la titularidad de las Vicefiscalías y Fiscalías Especializadas en el esa entidad.

De esta forma, se contraviene el derecho a la reinserción social de las personas que hayan cumplido una pena, en virtud de que la porción normativa impugnada impide que las mismas puedan regresar a la vida en sociedad, procurando que no vuelva a delinquir.

En efecto, las porciones normativas impugnadas, al establecer como requisito no haber sido condenado por la comisión de delito doloso, sin hacer distinción entre los mismos, las posibles modalidades en la comisión y las penas impuestas, resulta una exigencia desproporcionada que impide a las personas que fueron sentenciadas en un procedimiento penal –incluso por delitos que no interfieren de alguna manera a las funciones de la Fiscalía General de Justicia en el Estado– puedan integrarse de nueva cuenta en la sociedad, excluyéndolas sin existir justificación válida, en razón de su pasado.

No escapa a la luz de esta Comisión Nacional que el requisito de no haber sido condenado penalmente puede ser exigible para diversos cargos, empleos o comisiones; sin embargo, resulta necesario que dichos requisitos atiendan a las especificaciones del trabajo que deba realizarse y no constituyan requerimientos genéricos y amplios.

Por ello, este Organismo Autónomo reconoce que resulta de suma importancia que la función del titular de las Vicefiscalías y Fiscalías Especializadas, dirijan su acción en interés de la colectividad, por lo que deben inspirar seguridad y confianza.

Ahora bien, el establecimiento de un requisito cuyo efecto es obstaculizar un derecho fundamental –dedicarse a la profesión que más le acomode y ocupar un cargo público– en razón de una situación particular, como es el que una persona

haya cumplido alguna pena por cualquier delito doloso, sin atender al tipo o gravedad, pueda desempeñar adecuadamente esa función, de manera que para que la restricción fuere justificada, debería atender a la naturaleza de la conducta ilícita penal cometida, quedando debidamente acotada y no establecerlo como un requisito abierto, como acontece en el presente asunto.

Apuntado lo anterior, es oportuno mencionar que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha pronunciado sobre el tema de la exigencia del requisito de mérito en el Pronunciamiento sobre Antecedentes Penales del año 2016<sup>29</sup>, en el que, en síntesis, se señaló lo siguiente:

- Es necesario considerar que los antecedentes penales forman parte del pasado de la persona, por lo que se encuentran dentro de su vida privada y, por tanto, no desea que otros conozcan por el riesgo a ser discriminado. El que se garantice ese derecho a la vida privada que puede significar una segunda oportunidad, de suyo, representa el derecho a la reinserción social efectiva.
- Debe privilegiarse el derecho a la reinserción efectiva como un derecho exigible que permita que las personas que han egresado de prisión tras haber cumplido su sentencia, no sean estigmatizadas y se les ofrezca la oportunidad de vivir en igualdad, como un miembro más de la comunidad, siendo uno de los elementos clave para ello, el que se protejan sus datos personales.

En ese sentido, la Organización de las Naciones Unidas, en el documento denominado "*Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos*" o Reglas de Nelson Mandela, en relación con el derecho a la reinserción social, sugiere lo siguiente:

- Los objetivos de las penas y medidas privativas de la libertad son principalmente proteger a la sociedad contra el delito y reducir la

<sup>29</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Pronunciamiento sobre antecedentes penales*, disponible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Pronunciamiento\\_20160828.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Pronunciamiento_20160828.pdf)

reincidencia. Esos objetivos sólo pueden alcanzarse si se aprovecha el período de privación de libertad para lograr, en lo posible, la reinserción de los ex reclusos en la sociedad tras su puesta en libertad, de modo que puedan vivir conforme a la ley y mantenerse con el producto de su trabajo.<sup>30</sup>

- En el tratamiento de los reclusos no se hará hincapié en el hecho de su exclusión de la sociedad sino, por el contrario, en el hecho de que continúan formando parte de ella. Con ese fin se buscará, en lo posible, la cooperación de organismos de la comunidad que ayuden al personal del estacionamiento penitenciario en la tarea de reinsertar a los reclusos en la sociedad.<sup>31</sup>

Sentadas esas bases, para este Organismo Nacional de Protección de los Derechos Humanos resulta fundamental garantizar el derecho a una reinserción social efectiva, para lo cual, las personas que han cumplido con una sentencia penal por delito doloso –de cualquier índole– no deben ser estigmatizadas ni discriminadas en razón a sus antecedentes penales, toda vez que al encontrarse en un proceso de reinserción social, es fundamental que la propia sociedad les brinde la oportunidad de reintegrarse plenamente, como puede ser aspirar a la titularidad de las Vicefiscalías y Fiscalías especializadas en el Estado de Tamaulipas.

#### **D. Transgresión al derecho a ocupar un cargo público.**

Como ya se refirió en apartados previos, por mandato constitucional todas las personas que se encuentren bajo la jurisdicción del Estado mexicano gozan de los derechos humanos reconocidos en el bloque de constitucionalidad. Sobre este punto conviene tomar en cuenta que el artículo 1º, párrafo primero de la Norma Fundamental dispone lo siguiente:

<sup>30</sup> Regla número 4, primer párrafo, de Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos.

<sup>31</sup> *Ibidem*, Regla número 90.

*“Artículo 1o. **En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.***  
(...)”

Por su parte, conviene tener presente lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 5° de la Constitución Federal, a saber:

*“**Artículo 5o.** A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos...”*

Finalmente, el artículo 35, fracción VI, de la Norma Suprema del ordenamiento jurídico mexicano, precisa lo siguiente:

*“**Artículo 35.** Son derechos del ciudadano:*

*(...)*

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

*(...).”*

De una interpretación armónica y sistemática de los preceptos constitucionales transcritos, se desprenden que todas las personas, en un plano de igualdad, pueden dedicarse a la actividad lícita que sea de su preferencia, lo que implica, siempre que tengan la ciudadanía mexicana, así como derecho a dedicarse al cargo público de su elección cuando sean nombrados para tal efecto, como actividad económica que puedan desempeñar libremente.

Es importante mencionar que, el precepto 5° de la Constitución General, claramente establece que cualquier persona sin ningún impedimento podrá dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos; con ello, es importante tener en cuenta que en el marco de la Ley Fundamental por ninguna razón se le impide a ninguna persona ciudadana, dedicarse al empleo que sea de su preferencia, siempre que este sea lícito.

Contrario a ello, las normas impugnadas, resultan contrarias a la Constitución Federal al prohibir la libertad del trabajo de aquellas personas que hayan sido

sancionadas penalmente, estén sujetas a proceso penal o hayan sido inhabilitadas, suspendidas o destituidas del servicio público. Por ende, el no justificar de forma razonable dicha exigencia, redundaría en una restricción injustificada a los derechos de libertad de trabajo y de acceso a un cargo público.

Máxime que, las obligaciones del Estado, no solo emanan de la propia Ley Fundamental, sino también derivan de sus responsabilidades internacionales adquiridas en materia de derechos humanos. Así, el artículo 26<sup>32</sup> de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la obligación de adoptar providencias para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura; asimismo, los artículos 6<sup>33</sup> y 7<sup>34</sup> del Protocolo Adicional a la

#### **32 Artículo 26. Desarrollo Progresivo**

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

#### **33 Artículo 6. Derecho al Trabajo**

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.

2. Los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos. Los Estados partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo.

#### **34 Artículo 7**

##### **Condiciones Justas, Equitativas y Satisfactorias de Trabajo**

Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular:

- a. una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción;
- b. el derecho de todo trabajador a seguir su vocación y a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas y a cambiar de empleo, de acuerdo con la reglamentación nacional respectiva;

Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo De San Salvador", establecen que toda persona tiene derecho al trabajo, el cual implica el goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias.

Bajo ese orden de ideas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que todo proceso de nombramiento de un cargo en la administración pública, debe tener como función no sólo la selección según los méritos y calidades del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público. En consecuencia, se debe elegir al personal exclusivamente por el mérito personal y su capacidad profesional, a través de mecanismos objetivos de selección y permanencia que tengan en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones que se van a desempeñar.<sup>35</sup>

Así, el Tribunal Interamericano ha enfatizado que los procedimientos de nombramiento de las servidoras y los servidores públicos tampoco pueden involucrar privilegios o requisitos irrazonables, pues la igualdad de oportunidades se garantiza a través de una libre concurrencia; de tal forma que todas las personas ciudadanas que acrediten los requisitos determinados en la ley deben poder participar en los procesos de selección sin ser objeto de tratos desiguales

c. el derecho del trabajador a la promoción o ascenso dentro de su trabajo para lo cual se tendrán en cuenta sus calificaciones, competencia, probidad y tiempo de servicio;

d. la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otras prestaciones previstas por la legislación nacional;

e. la seguridad e higiene en el trabajo;

f. la prohibición de trabajo nocturno o en labores insalubres o peligrosas a los menores de 18 años y, en general, de todo trabajo que pueda poner en peligro su salud, seguridad o moral. Cuando se trate de menores de 16 años, la jornada de trabajo deberá subordinarse a las disposiciones sobre educación obligatoria y en ningún caso podrá constituir un impedimento para la asistencia escolar o ser una limitación para beneficiarse de la instrucción recibida;

g. la limitación razonable de las horas de trabajo, tanto diarias como semanales. Las jornadas serán de menor duración cuando se trate de trabajos peligrosos, insalubres o nocturnos;

h. el descanso, el disfrute del tiempo libre, las vacaciones pagadas, así como la remuneración de los días feriados nacionales.

<sup>35</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela, Sentencia (*Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*) de 30 de junio de 2009, párr. 72.

arbitrarios. Por tanto, no son admisibles las restricciones que impidan o dificulten llegar al servicio público con base en sus méritos.<sup>36</sup>

Ahora bien, el derecho al trabajo, como derecho humano de naturaleza social, se encuentra reconocido en el artículo 123 de la Constitución Federal y en aras de proteger su ejercicio en un plano de igualdad, el Estado Mexicano tiene la obligación de remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otro carácter que impidan a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en las mismas condiciones frente a otro conjunto de personas o grupo social.

El derecho fundamental al trabajo, también involucra de manera específica en el caso concreto, el de acceder a un cargo público, el cual de igual forma debe ser garantizado en un marco de igualdad, eliminando todos aquellos obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas acceder al servicio público con base en requisitos injustificados, como ocurre con la disposición impugnada.

En el caso particular, se estima que las disposiciones impugnadas que establecen como requisito no haber sido “suspendido, destituido ni inhabilitado por resolución firme, en los términos de las normas relativas a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos”, resultan inconstitucionales, puesto que las sanciones de suspensión, destitución e inhabilitación proceden incluso por la comisión de una falta administrativa no grave.

En efecto, en términos de las Leyes General y Local en materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las sanciones administrativas, consisten en:

- Suspensión del empleo, cargo o comisión.
- Destitución del empleo, cargo o comisión.
- Sanción económica.

<sup>36</sup> *Ibidem*, párr. 73.

- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Esto significa que las personas, que hayan sido suspendidas, destituidas o inhabilitadas por la comisión de una falta administrativa grave o no grave, quedarán impedidas para ejercer los cargos en cuestión, lo que resulta injustificado, desproporcional y discriminatorio, pues las personas que ya han cumplido este tipo de sanciones administrativas, deben encontrarse en la posibilidad de ejercer de nuevo un cargo público.

Si bien es cierto, el Estado se encuentra facultado para establecer los requisitos que estime más idóneos para que quienes ejerzan la titularidad de los diversos cargos públicos, con el objeto de garantizar la optimización y un desempeño impecable de los servicios prestados a todas las personas que habitan en el territorio nacional, también lo es que, la naturaleza de las sanciones responde a diversos factores de responsabilidad en que incurrió la persona sancionada.

Por lo tanto, establecer de forma genérica y absoluta que no podrán aspirar a ejercer la titularidad de los cargos referidos, todas aquellas personas que hayan sido sancionadas con suspensión, inhabilitación o destitución administrativas para el desempeño de empleo, cargo o comisión en el servicio público, mediante resolución que haya causado estado, sin importar el tipo de falta que dio lugar a la referida sanción, así como tampoco la temporalidad de la misma, constituye un requisito injustificado, pues ello no significa que referidas personas aspirantes no son aptas para desempeñarse en los cargos de mérito.

Así, el entrelazamiento entre los diversos preceptos constitucionales citados a la luz de una interpretación sistemática autoriza a concluir que la Constitución Federal impone la obligación de no exigir para el acceso a la función pública, requisitos o condiciones que no sea referibles a los principios de eficiencia mérito y capacidad que se plasman en dichos preceptos, mismos que deben ser respetados por el legislador en la regulación que realice el legislador, de manera que deben considerarse violatorios de la prerrogativa de los ciudadanos de acceso a los cargos públicos todos aquellos supuestos que, no acrediten dicha

referencia, y por tanto establezcan una diferencia discriminatoria entre los ciudadanos mexicanos.<sup>37</sup>

Por las razones expuestas, se solicita sean tildadas de inconstitucionales las normas controvertidas, por transgredir la multiplicidad de derechos humanos referidos.

**SEGUNDO.** El artículo 67 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas, al prever que será considerada como información reservada la información contenida en los expedientes y reportes de resultados de los exámenes de evaluación, configura una restricción genérica, indeterminada de la misma y previa, por lo que vulnera el derecho humano de acceso a la información y el principio de máxima publicidad, contenidos en los artículos 6º de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El objeto del presente concepto de invalidez radica en argumentar y sostener la incompatibilidad con el parámetro de control de la regularidad constitucional, en materia del derecho de acceso a la información, de lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas; por ello, resulta necesario precisar el contenido de ese numeral mismo que se transcribe a continuación:

*“Artículo 67. La información contenida en los expedientes y reportes de resultados de los exámenes de evaluación, será considerada como información reservada, salvo que sean requeridos por la autoridad competente para ser presentados en procedimientos administrativos o procesos judiciales.”*

Como se desprende de la literalidad de la norma, contempla una restricción *a priori* de toda la información contenida en los expedientes y reportes de resultados de los exámenes de evaluación, con independencia de su contenido y de la naturaleza de la misma, lo cual resulta contrario al derecho de acceso a

<sup>37</sup> Sentencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintisiete de junio de dos mil cinco, al resolver la controversia constitucional 38/2003.

la información y al principio de máxima publicidad, reconocidos en el bloque de constitucionalidad y que se maximiza por la propia naturaleza de la Ley General, ya que los efectos de esa reserva impactan en los diferentes órdenes jurídicos que conforman el Estado mexicano.

A mayor abundamiento, en aras de realizar una interpretación sistemática de la disposición impugnada, es necesario mencionar que las evaluaciones referidas, son las correspondientes a control de confianza, de desempeño y de conocimientos o competencias, así como a la profesionalización, a las cuales deberá sujetarse la totalidad del personal de la Fiscalía, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 64 de su Ley Orgánica.

Ahora bien, a juicio de este Organismo Constitucional Autónomo, la disposición jurídica impugnada transgrede el derecho humano de acceso a la información reconocido en los artículos 6° de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al establecer el carácter de reservado a la información contenida en los expediente y reportes de resultados de los exámenes de evaluación.

Previo a desarrollar los argumentos tendentes a exponer la contradicción de la norma con el mandato constitucional, conviene precisar que el derecho de acceso a la información comprende, como regla general, la libertad de buscar, recibir y difundir datos o hechos de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento de elección de las personas.

Además, el derecho humano indicado tiene una característica dual, pues se erige como derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otras prerrogativas fundamentales.

Esto es, la información, además del valor propio que por sí misma implica, tiene uno instrumental, el cual sirve como presupuesto para ejercer otros derechos y como base para que los gobernados puedan realizar un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como

un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social en todo Estado de Derecho.<sup>38</sup>

Los estándares nacionales e internacionales coinciden en que el acceso a la información pública es un derecho fundamental que debe ser garantizado por el Estado. Al respecto ese Alto Tribunal Constitucional ha señalado que el derecho de acceso a la información se compone por los siguientes elementos:

- I. **Por regla general, toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y solo puede ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes, prevaleciendo el principio de máxima publicidad.**

Al respecto, se entiende por información pública al conjunto de datos de autoridades o particulares en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, obtenidos por causa del ejercicio de funciones de derecho público.<sup>39</sup>

- II. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos;
- III. Para la efectiva tutela de este derecho, se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, los

<sup>38</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 54/2008 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, junio de 2008, página 743, de rubro: **“ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.”**

<sup>39</sup> Tesis aislada 2a. LXXXVIII/2010 de la Segunda Sala de ese Máximo Tribunal, Novena Época, materias Constitucional y Administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXII, agosto de 2010, página 463, de rubro: **“INFORMACIÓN PÚBLICA. ES AQUELLA QUE SE ENCUENTRA EN POSESIÓN DE CUALQUIER AUTORIDAD, ENTIDAD, ÓRGANO Y ORGANISMO FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL, SIEMPRE QUE SE HAYA OBTENIDO POR CAUSA DEL EJERCICIO DE FUNCIONES DE DERECHO PÚBLICO”.**

cuales se sustanciarán ante organismos especializados e imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

Por su parte, en el ámbito internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respecto al derecho fundamental en comento, ha establecido las siguientes pautas:<sup>40</sup>

- I. El acceso a la información pública es un derecho que corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que exista una legítima restricción.
- II. Este derecho conlleva dos obligaciones positivas para el Estado, consistentes en suministrar la información a quien la solicite y/o dar respuesta fundamentada a la solicitud presentada, en caso de que proceda la negativa de entrega por operar alguna excepción.
- III. El derecho de acceso se ejerce sobre la información que se encuentra en poder del Estado, de manera que el deber de suministrar la información o de responder en caso de aplicar una excepción abarca a todos sus órganos y autoridades.
- IV. La actuación del Estado debe regirse por el principio de máxima divulgación, el cual establece que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones.
- V. Los Estados deben garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, fijando plazos para resolver y entregar información.

<sup>40</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 77. *Cfr.* Caso López Álvarez, párrafo 163; Caso Ricardo Canese, párrafo 80; y Caso Herrera Ulloa, párrafos 108-111.

- VI. Debe existir un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar si se produjo una violación al derecho de quien solicita información y, en su caso, ordene al órgano correspondiente la entrega de la información.
  
- VII. Si el derecho de acceso a la información no estuviere ya garantizado, los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacerlo efectivo, así como de erradicar las normas o prácticas que no garanticen su efectividad.

Tomando en cuenta los anteriores aspectos y estándares, en consideración de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el artículo 67 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas transgrede el derecho humano de acceso a la información y el principio de máxima publicidad.

Para sustentar tal afirmación, tal como se apuntó con antelación, el parámetro fundamental que debe tomarse en cuenta en la materia es aquél reconocido en el artículo 6º, apartado A, fracción I, de la Constitución Federal, el cual dispone que toda la información que se encuentre en posesión de cualquier autoridad sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional.<sup>41</sup>

No obstante, en contraste con el mandato constitucional referido, la norma controvertida dispone de forma absoluta, indeterminada y previa que toda la

<sup>41</sup> **“Artículo 6º. (...)**

**A.** Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información. (...).”

información contenida en los expediente y reportes de resultados de los exámenes de evaluación, independientemente de su contenido o naturaleza, serán estrictamente reservada, y se instituye la prohibición para que el público no pueda acceder a esa información, salvo que sean requeridos por la autoridad competente para ser presentados en procedimientos administrativos o procesos judiciales, lo cual implica la configuración de una regulación en sentido contrario a lo que refiere el mandato de la Norma Fundamental.

En ese sentido, el precepto cuya validez se cuestiona a través del presente medio de control constitucional, se traduce en una disposición que realiza una clasificación previa de la información sin atender los parámetros constitucionales y convencionales, imposibilitando que los sujetos obligados, es decir, las autoridades que detentan la información pública de los expediente y reportes de resultados de los exámenes de evaluación, puedan clasificar la información de forma casuística en atención a las características o naturaleza de la información que se solicite, aunado a que no permite que dicha reserva pueda sujetarse a temporalidad alguna como lo exige el texto constitucional.

Lo anterior, se traduce en una restricción absoluta, indeterminada y previa de carácter desproporcionada e injustificada, ausente de una base objetiva que permita un análisis casuístico de la información para determinar cuál admite ser catalogada como reservada –lo que permitiría sujetar esta circunstancia a una temporalidad no prevista en la propia norma– y cual, por el contrario, debe ser pública.

En otras palabras, el mencionado precepto invierte la regla general de acceso a la información pública prevista en el marco de regularidad constitucional, pues la norma establece un universo de reserva total, indeterminado y previo que engloba información que propiamente y por su naturaleza, no es susceptible de tal clasificación.

Además, la restricción de mérito realizada por el legislador tamaulipeco, en modo previo y absoluto, impide llevar a cabo un contraste con un parámetro objetivo para saber si parte de esa información amerita o no ser reservada.

Un punto importante a precisar consiste en señalar que la naturaleza de la información reservada es distinta de la información confidencial. Al respecto, es menester acudir a lo dispuesto en los Capítulos III y IV del Título Sexto de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, indican los supuestos en los que la información es susceptible de clasificarse como reservada:

- Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable.
- Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales.
- Se entregue al Estado mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional.
- Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal.
- Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física.
- Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones.
- Obstruya la prevención o persecución de los delitos.

- La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.
- Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa.
- Afecte los derechos del debido proceso.
- Vulnere la conducción de los Expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado.
- Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público.
- Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales.

Lo anterior, **siempre que se funde y motive la reserva, a través de la aplicación de la prueba de daño por los sujetos obligados –quienes detentan la información–** sin que pueda invocarse el carácter de reservado cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o se trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables.

Por otra parte, debe manifestarse con claridad que se considera información confidencial<sup>42</sup> la que contiene datos personales concernientes a una persona

<sup>42</sup> Artículo 116. Se considera información confidencial la que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable. La información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los Servidores Públicos facultados para ello. Se considera como información

identificada o identificable, considerando como tales: los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos.

Asimismo, será información confidencial aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales.

De esta manera, no resultaría correcto aducir que la norma impugnada va encaminada a salvaguardar datos personales o cualquier otro tipo de información confidencial —distinta a la reservada— pues los datos confidenciales no están sujetos a temporalidad alguna y sólo pueden tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los servidores públicos facultados para ello.

Ahora bien, este Organismo Nacional estima que lo dispuesto en el artículo 67, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas no necesariamente encuadra en las hipótesis contempladas para calificar la información como reservada en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,<sup>43</sup> reglamentaria del artículo 6º de la Norma Fundamental en la materia.

confidencial: los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos. Asimismo, será información confidencial aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales.

<sup>43</sup> **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

“**Artículo 113.** Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;

II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;

III. Se entregue al Estado mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;

IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país,

En efecto, en contraste con el mandato constitucional referido, la norma controvertida dispone de forma absoluta, indeterminada y previa que toda la información contenida en los expedientes y reportes de resultados de los exámenes de evaluación de los servidores públicos de la Fiscalía General de Justicia en la entidad, será estrictamente reservada, medida que no se justifica, toda vez que no necesariamente toda la información, de manera absoluta y sin excepciones, puede ser considerada como reservada.

En consecuencia, el legislador local realizó una clasificación *a priori* de la información en la regulación tildada de inconstitucional, perdiendo de vista que no todo el contenido de los expedientes referidos es objeto de reserva, ni mucho menos que ésta se mantenga con ese carácter de forma permanente.

Además de la reserva señalada, la disposición normativa contiene la prohibición para que el público acceda a la información referida, salvo que la misma sea requerida por la autoridad competente para ser presentados en procedimientos administrativos o procesos judiciales, consecuentemente, la disposición impugnada resulta contraria al principio de máxima publicidad, ya que suponen categorías de información que no deben ser reservadas sin llevar previamente una prueba de daño.

o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal;

V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;

VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;

VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;

VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;

IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;

X. Afecte los derechos del debido proceso;

XI. Vulnere la conducción de los Expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;

XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y

XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales.”

En efecto, el parámetro para determinar si la información en posesión de sujetos obligados debe ser confidencial o reservada es determinar de forma casuística si su difusión puede efectivamente generar un daño a intereses estatales relevantes tutelados a nivel constitucional, sin atender al órgano estatal que la genera.

Consecuentemente esta Comisión Nacional considera que la disposición combatida resulta contraria al sistema de reserva de información, toda vez que realiza una clasificación absoluta y *ex ante* de la información pública. Esto es así, porque la piedra angular del derecho de acceso a la información lo constituye el principio de máxima publicidad, que implica en lo general que toda la información en posesión de los sujetos obligados debe ser pública, completa, oportuna y accesible.

Así, el contenido de la disposición impugnada, tiende a calificar como reservada la totalidad del contenido de los expedientes de evaluación del personal de la Fiscalía, sin permitir la valoración de circunstancias concretas respecto de esa información.

En contraste, la legislación debería permitir a los sujetos obligados —como lo mandata la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>44</sup>— una ponderación casuística para discernir si efectivamente la información podrá ser reservada temporalmente y, en caso de ser así, fundar y motivar a través de la aplicación de la prueba de daño su determinación, situación que la norma impugnada no permite.

Asimismo, la reserva de información que realiza el artículo impugnado no está sujeta a una temporalidad concreta, pues se establece la prohibición genérica y expresa de acceso al público al contenido total de la información contenida en los expedientes y reportes de resultados de los exámenes de evaluación.

<sup>44</sup> “**Artículo 114.** Las causales de reserva previstas en el artículo anterior se deberán fundar y motivar, a través de la aplicación de la prueba de daño a la que se hace referencia en el presente Título.”

Debe recordarse que la reserva temporal de información, necesariamente debe estar encaminada a salvaguardar el interés público, es decir por un bien mayor que permite al Estado desarrollar ciertas actividades en favor de las y los gobernados, y donde el sigilo es necesario para el éxito de tal encomienda; sin embargo, esa reserva de información no se actualiza en todos los casos y por supuesto no puede ser de forma permanente o indeterminada —*ad perpetuam*— sino que es en función de un fin y por un periodo determinado, razón por la cual, cuando ese fin o temporalidad se cumplen, desaparecen las causas que permiten la reserva de la información.

Es decir, en términos de la legislación en materia de acceso a la información, la información clasificada como reservada podrá permanecer con tal carácter hasta por el periodo que determine la ley, pudiendo ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva determinado por la autoridad; sin embargo, en la norma tildada de inconstitucional no se establece un plazo de reserva, sino que, como se dijo, la prohibición de difundir información es permanente.

Así, la norma realiza de facto una reserva previa de la totalidad de la información, lo cual provoca que resulte contraria al principio de máxima publicidad pues, se reitera, para determinar si la información es sujeta a esa categoría, debe realizarse la prueba de daño correspondiente para determinar si su difusión puede generar un daño a intereses estatales relevantes tutelados a nivel constitucional y no atendiendo a cuál es el órgano estatal que genera la información o la denominación que se le otorga a la misma, incluso, la norma se erige como un instrumento inhibitorio del ejercicio del derecho humano de acceso a la información pues al establecer una reserva absoluta afecta el núcleo esencial del derecho mismo.

Por ello, es evidente que el artículo 67 de la ley local controvertida transgrede el principio de máxima publicidad; y lo invierte al hacer de la reserva de la información una regla general.

En suma, la norma impugnada de la Ley Orgánica de la Fiscalía de Justicia del Estado de Tamaulipas deviene en inconstitucional por los siguientes motivos:

- a. Realiza una clasificación de la información como reservada de forma previa, absoluta e indeterminada.
- b. La reserva de información es permanente pues no se encuentra sujeta a una temporalidad.
- c. La norma no permite discernir la información que es susceptible de ser reservada con base en el interés público, y la seguridad nacional reconocidas en la Constitución.
- d. Prohíbe expresamente el acceso a la información al público en general, constituyéndose como una medida que obstruye el derecho fundamental del mismo nombre.
- e. La reserva de información no se apega lo dispuesto por las bases y principios generales previstos en la ley general que emitió el Congreso de la Unión, al constituirse como una reserva total e indeterminada.
- f. Se constituye como un instrumento inhibitor del derecho fundamental de acceso a la información pública.

Por lo anterior, el precepto impugnado genera un régimen especial no previsto en la Norma Fundamental al establecer una restricción genérica de la información, calificarla en su totalidad como reservada, aunado a que dicha reserva no permite diferenciar entre la información susceptible de ser clasificada en esos términos y no se encuentra sujeta a temporalidad alguna, vulnerando el derecho de acceso a la información de las personas, lo que se traduce en la inconstitucionalidad de tal disposición.

En ese sentido, la clasificación realizada por la norma tildada de inconstitucional, de forma genérica respecto del contenido de los expedientes y reportes de resultados de los exámenes de evaluación no encuentra justificación. Esto es así porque, si bien es cierto puede ser válida la clasificación de ciertos datos obtenidos como lo es la información confidencial, reservando su acceso en

determinados casos y circunstancias, esto no debe establecerse como una fórmula general, *ex ante* y sin la aplicación de la prueba de daño.

Bajo esta tesitura, deben imperar los principios de máxima publicidad y transparencia, los cuales se ven conculcados por la norma impugnada al mantener como estrictamente reservada la información que no debe serlo y que pudiera resultar necesaria para fines estadísticos o de investigación, por ejemplo, por lo que se debe garantizar que toda persona pueda acceder a información de carácter público, la cual solamente debe ser restringida por un limitado catálogo de excepciones, asegurando que toda negación al acceso a información pública sea justificada, correspondiendo a las autoridades acreditar que se hace en beneficio de un bien mayor.

Como apoyo a lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que:

*“Con todo, el derecho de acceder a la información pública en poder del Estado no es un derecho absoluto, pudiendo estar sujeto a restricciones. Sin embargo, estas deben, en primer término, estar previamente fijadas por ley -en sentido formal y material- como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público. En segundo lugar, las restricciones establecidas por ley deben responder a un objetivo permitido por el artículo 13.2 de la Convención Americana, es decir, deben ser necesarias para asegurar "el respeto a los derechos o a la reputación de los demás" o "la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas". Las limitaciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática y orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Ello implica que de todas las alternativas deben escogerse aquellas medidas que restrinjan o interfieran en la menor medida posible el efectivo ejercicio del derecho de buscar y recibir la información.”<sup>45</sup>*

En este orden de ideas, en materia de derecho a la información pública, la regla general en un Estado Democrático de Derecho debe ser el acceso a ésta y su máxima publicidad, la cual solo puede ser restringida bajo los límites o excepciones estrictamente estipulados en la Constitución Federal, a saber, por:

<sup>45</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párrafo 229.

1. Los intereses nacionales;
2. Los intereses de la sociedad; y
3. Los derechos de terceros.

Dichas limitantes han dado origen a la figura conocida en la doctrina como "reserva de información" o "secreto burocrático".

En otras palabras, al encontrarse obligado el Estado, como sujeto pasivo de la citada garantía, con apego a las normas constitucionales y legales, no puede limitar de manera discrecional el derecho a la información, sino que el respeto a su ejercicio debe ser amplio, solamente encontrando ciertas excepciones que a su vez lo garantizan.

Debe enfatizarse que, si bien es cierto que el derecho de acceso a la información admite restricciones, éstas deben cumplir con dos condiciones para ser válidas:

1. Que tengan sustento legal, tanto en sentido material como formal, impidiendo que se deje al arbitrio de las autoridades.
2. Que se encuentren en concordancia con lo establecido en el marco constitucional y convencional.

En el caso que nos ocupa, nos encontramos ante una norma restrictiva de forma desproporcional y por tanto contraria a la obligación de las autoridades de que prevalezca el principio de máxima publicidad de la información en su posesión, fuera del marco constitucional y convencional.

La Corte Interamericana ha establecido, al interpretar el artículo 13, inciso 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que para que una restricción sea compatible con dicho tratado debe cumplir con los siguientes requisitos:

**a) Estar establecida por ley.**

La palabra ley no puede entenderse en otro sentido que el de una ley formal, es decir, norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y

promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado, dictada por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

**b) Fin legítimo.**

El objetivo de la restricción debe ser de los permitidos por la Convención, esto es, la protección de los derechos o reputación de los demás, la seguridad nacional, el orden público y la salud o moral públicas.

**c) Necesidad en una sociedad democrática.**

La restricción debe estar orientada a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. No es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho en cuestión.

En ese sentido, debe destacarse que todos los conceptos desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de restricciones a la libertad de pensamiento y expresión son igualmente aplicables al derecho de acceso a la información, en tanto este forma parte de aquél.

Por lo anterior, es necesario un examen de la constitucionalidad de la norma impugnada para determinar en el caso concreto las relaciones entre el fin perseguido por la norma y su colisión con el derecho de acceso a la información, que debe resolverse con ayuda del método específico denominado *test* de proporcionalidad.

En esa tesitura, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima pertinente someter el artículo 67 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas a la aplicación de los referidos estándares, para ello se deberá de realizar un escrutinio de la constitucionalidad de la norma

impugnada, en tanto restringe el goce del núcleo esencial del derecho a la información.

En este orden de ideas, debe corroborarse lo siguiente:

- (i) Que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido;
- (ii) Que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional;
- (iii) Que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y,
- (iv) Que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.<sup>46</sup>

Ahora bien, se advierte que la finalidad de la norma no puede resultar válida constitucionalmente, toda vez que, los resultados de las evaluaciones del personal de la Fiscalía no es una categoría de información susceptible de ser reservada en atención a cuestiones de interés público. Es decir, puede decirse que la norma impugnada no persigue un fin constitucionalmente válido.<sup>47</sup>

Lo anterior en virtud de que la información en posesión de cualquier autoridad es pública y sólo puede ser reservada por cuestiones de interés público. En este sentido, la reserva será válida siempre y cuando atienda a las finalidades previstas en la Constitución y sea proporcional y congruente con los principios constitucionales que se intentan proteger.

<sup>46</sup> Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXIII/2016 (10a.) de la Primera Sala de ese Alto Tribunal, publicada bajo el número 2013156, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, noviembre de 2016, del rubro siguiente: **“TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.”**

<sup>47</sup> Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXV/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013143, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, 25 de noviembre de 2016, del rubro siguiente: **“PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA.”**

En ese orden, reservar la información contenida en los expedientes y reportes de resultados de los exámenes de evaluación no es un supuesto válido para limitar el acceso a la información, pues pese a que algunos de los datos contenidos en los referidos expedientes pudieran ser confidenciales, ello no implica que se pueda establecer a nivel legislativo de manera automática que toda información se tenga como reservada.

Atendiendo a los elementos descritos, la norma impugnada no justifica una finalidad imperiosa ni constitucionalmente válida, ya que no resiste un juicio de proporcionalidad o razonabilidad, puesto que las restricciones en el acceso a la información, no obedece a ninguna razón objetiva, excepción o supuesto constitucionalmente válido para justificar la reserva genérica contemplada.

En consecuencia, resultan innecesarios los exámenes de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, pues la norma no superó siquiera el primer momento del test de proporcionalidad, al no perseguir un fin constitucionalmente válido.

Con base en estas consideraciones, es de afirmarse que la norma impugnada no resulta una medida adecuada a la exigencia constitucional de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Por el contrario, resulta una medida restrictiva, toda vez que privilegia la opacidad de la información.

Finalmente, debe tomarse en consideración que, ese Máximo Tribunal Constitucional, al resolver la acción de inconstitucionalidad 73/2017 hizo patente que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en sus artículos 100, 103, 104 y 108, exige que todos los sujetos obligados para poder configurar información como reservada, además de la realización de un examen casuístico y de justificación fundado y motivado, se desarrolle la aplicación de una prueba de daño, entendido esto como el estándar que implica ponderar la divulgación de la información frente a la actualización de un posible daño al interés o principio que se busca proteger.

Es decir, la calificación de la reserva debe hacerse atendiendo al daño que puede efectuar, sin olvidar que ésta debe estar debidamente fundamentada y motivada y que en ella debe establecerse el nexo probable, presente o específico entre la revelación de la información y el menoscabo de un derecho o el riesgo que representa.

En consecuencia, esta Comisión Nacional encuentra que la norma impugnada al calificar de información como reservada la información contenida en los expedientes y reportes de resultados de los exámenes de evaluación, se constituye como una limitación genérica, total e indeterminada, que impide que la reserva a la información se actualice como excepción derivada de una valoración casuística que pueda hacer el sujeto obligado en atención a la información específica que se solicite.

El baremo para determinar si la información estatal debe ser reservada es si su difusión puede generar un daño a intereses estatales relevantes titulados a nivel constitucional o legal y no propiamente cual es el órgano del Estado que la genera o cual es la denominación que se le otorga.

A manera de corolario, este Organismo Constitucional estima que la restricción impugnada hace nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a la información, en tanto se trata de medidas demasiado amplias y excesivas que interfieren con el ejercicio legítimo de tal libertad. Esto, dado que las descripciones normativas impugnadas podrían hacer nugatorios *ex ante* numerosos supuestos de ejercicio legítimo del derecho de acceso a la información.

En consecuencia, el artículo 67 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas afecta de modo desproporcionado el ejercicio pleno del derecho al acceso a la información pública, en contravención del principio de máxima publicidad, por lo que debe declararse su invalidez.

Por las razones expuestas, se solicita sean tildadas de inconstitucionales las normas controvertidas, por transgredir la multiplicidad de derechos humanos referidos.

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

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas, expedida mediante Decreto LXIII-810, publicado en el medio de comunicación oficial de la entidad el 20 de agosto de 2019.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildada de inconstitucional las normas impugnadas, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, 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, que disponen:

*“**ARTICULO 41.** Las sentencias deberán contener:*

*(...)*

*IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;*

*(...)*”

*“**ARTICULO 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

*La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”*

## **XII. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.**

En septiembre de 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. De donde surgió el documento la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, (A/70/L.1), denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. México, como miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.

En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez o la inconstitucionalidad de las normas que vulneran el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Esta acción se identifica con el objetivo 16 “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”, específicamente con la meta 16.3 “Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”.

Es así como el derecho de seguridad jurídica y las garantías judiciales trascienden no solo como derecho fundamental, sino porque se constituye como la base necesaria para conseguir una sociedad, Estado pacífico, próspero y sostenible, además que con ello se propicia un ámbito de promoción del estado

de derecho en los planos nacional e internacional y se garantiza la igualdad de acceso a la justicia para todas las personas.

Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no solo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” con la que nuestro país está comprometido para una mayor dignidad de las personas.

En virtud de lo anterior, destaca la importancia para la comunidad internacional de que todas las personas, gocen con plenitud del derecho fundamental de seguridad jurídica y las garantías judiciales, particularmente con la presunción de inocencia. Trascendencia que se configura como las metas a alcanzar para la consecución del desarrollo sostenible, a la cual se dará cumplimiento mediante la debida armonización y aplicación de la legislación.

Es así como las normas impugnadas se constituyen como una grave restricción para el ejercicio pleno de los derechos humanos de igualdad y no discriminación, así como el acceso a la información, y para los objetivos planteados en la agenda 2030, al consolidarse como un marco normativo que privilegia y ampara un marco de actuación arbitraria para los órganos estatales, en perjuicio de los particulares.

## **A N E X O S**

**1. Copia simple.** Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la materia, se invoca como hecho notorio que el suscrito tiene el carácter de Presidente de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del

cual no hay duda ni discusión alguna.<sup>48</sup> En todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley citada,<sup>49</sup> se debe presumir que me encuentro investido de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

**2. Copia simple.** Del Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas del 20 de agosto de 2019, que contiene el Decreto No. LXIII-810 por el que se expidió la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de esa entidad, en las porciones normativas impugnadas. (Anexo dos).

**3. Disco compacto.** De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

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

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

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

**TERCERO.** Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico de actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

<sup>48</sup> Véase la tesis jurisprudencial P./J. 16/2018 del Pleno de ese Alto Tribunal, Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 55, junio de 2018, Tomo I, pág. 10, del rubro: "**HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE).**"

<sup>49</sup> "Artículo 11. (...) En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)."

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

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

Ciudad de México, a 19 de septiembre de 2019.

**MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ  
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS