

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 19, fracción VII, en la porción normativa *“y no haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad”*, de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tlaxcala, publicada mediante Decreto No. 310 el 16 de marzo de 2021 en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Periférico Sur 3453, Anexo B, séptimo piso, colonia San Jerónimo Lídice, demarcación territorial Magdalena Contreras, C. P. 10200, Ciudad de México.

Designo como delegadas y delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, Claudia Fernández Jiménez, Tania Sofía Flores Meza y a Alberto de Jesús Lara Ghenno, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2070028, 08721407 y 08735629, respectivamente, que las acreditan y lo acreditan como licenciadas y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González y al licenciado Edy Rojas Rojas; así como a María Guadalupe Vega Cardona, Paola Delgado Courrech, Abraham Sánchez Trejo y a Francisco Alan Díaz Cortes.

Índice.

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III.	Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.	4
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción.	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX.	Introducción.....	5
X.	Concepto de invalidez.....	6
	ÚNICO.....	6
	A. Derecho de igualdad y no discriminación.....	7
	B. Libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.....	11
	C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.....	13
	• Test de proporcionalidad ordinario del requisito de no haber sido sancionado administrativamente.....	17
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	20
	ANEXOS	20

CNDH
M É X I C O

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

I. Nombre y firma de la promovente.

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

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

A. Congreso del Estado de Tlaxcala.

B. Gobernador Constitucional del Estado de Tlaxcala.

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

Artículo 19, fracción VII, en la porción normativa *“y no haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad”* de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tlaxcala, ordenamiento publicado mediante Decreto No. 310 en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa el 16 de marzo de 2021, cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 19. La persona titular de la Dirección General, deberá cumplir con lo siguiente:

I. (...)

VII. No encontrarse, al momento de la designación, inhabilitado o suspendido administrativamente, para ejercer o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público y no haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad;

(...)”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 5º y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho de igualdad y prohibición de discriminación.
- Derecho de acceso a un cargo en el servicio público.
- Libertad de trabajo.

VI. Competencia.

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

VII. Oportunidad en la promoción.

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

La norma cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el 16 de marzo de 2021, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del miércoles 17 del mismo mes al jueves 15 de abril del año en curso. Por lo tanto, es oportuna al interponerse el día de hoy.

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

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

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

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El artículo 19, fracción VII, en la porción normativa precisada de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tlaxcala, establece un requisito de acceso a un empleo público que vulnera los derechos de igualdad y no discriminación, a la libertad de trabajo y de acceso a un empleo público.

Lo anterior, ya que dicha disposición exige que para ser titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tlaxcala se requiere no haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad.

Dicha exigencia impide de forma injustificada que las personas que se encuentren en ese supuesto puedan desempeñar tal función, aun cuando la sanción impuesta ya haya sido cumplida y la conducta infractora no se relacione con las atribuciones propias del cargo.

En el presente concepto de invalidez se argumentará la incompatibilidad con el bloque de constitucionalidad mexicano de la porción normativa aludida del artículo 19, fracción VII, de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tlaxcala, el cual establece como requisito para ser titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral de la entidad no haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad.

Esta Comisión Nacional considera que tal exigencia resulta desproporcionada y tiene el efecto de excluir de forma injustificada a determinados sectores de la población de la posibilidad de ejercer el cargo de mérito, por lo que se estima que transgrede los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación. Adicionalmente, constituye una medida legislativa que obstaculizan el ejercicio del derecho a la libertad de trabajo y de acceso a un cargo público.

Para exponer los argumentos que hacen patente la inconstitucionalidad de dicho precepto, el concepto de invalidez se estructura de la siguiente manera: se expondrá el contenido y alcances de los derechos humanos de igualdad y la prohibición de discriminación, libertad de trabajo y a dedicarse a un cargo público, los cuales se estiman vulnerados por la norma tildada de inconstitucional; posteriormente, se explicará en lo particular cada una de las transgresiones constitucionales en las que incurre la disposición impugnada, contrastando su contenido normativo frente al marco constitucional antes mencionado.

A. Derecho de igualdad y no discriminación.

Para iniciar con la explicación de este subapartado, esta Comisión Nacional estima que es pertinente partir de lo dispuesto en el artículo 1° de la Constitución Federal, el cual reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es parte.

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

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

De esta manera, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con el mismo.³

De forma particular, en el ámbito legislativo el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido de las leyes, de manera que las palabras y oraciones utilizadas no conduzcan a una desigualdad o discriminación. Es decir, el deber de cuidado a cargo del legislador impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formula para no incurrir en un trato diferenciado injustificado.⁴

Es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Es decir, son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación. La distinción es razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redunde en el detrimento de los derechos humanos de una persona.⁵

Así, resulta contraria al parámetro de regularidad constitucional toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad

³ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 112, del rubro: "**PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.**"

⁴ Véase tesis 2a. XII/2017 (10a.) de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, p. 1389, del rubro: "**DISCRIMINACIÓN. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR DE NO USAR PALABRAS QUE GENEREN ESE EFECTO.**"

⁵ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 3 *supra*.

o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.⁶

Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, que el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente. Sin embargo, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.⁷

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. Por lo anterior, en los casos en que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizarse si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.⁸

Asimismo, ese Tribunal Pleno ha 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.⁹

Si bien el principio de igualdad no implica que todas las personas deban encontrarse en todo momento y en cualquier circunstancia en absoluta igualdad, lo cierto es que el mismo hace referencia a la situación en la cual todos aquellos individuos ubicados en escenarios de hecho similares reciban siempre el mismo trato; por tanto, toda

⁶ *Ídem.*

⁷ Tesis 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: **"IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO."**

⁸ Tesis jurisprudencial 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, del rubro: **"IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL."**

⁹ Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, por mayoría de siete votos, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud.

diferencia en el tratamiento a las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y no exista justificación razonable para tal distinción, será discriminatoria.

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

- **Igualdad ante la Ley:** obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma Litis salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
- **Igualdad en la Ley:** opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.¹⁰

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha interpretado que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.¹¹

En el ámbito internacional, el artículo 24 de la Convención Americana 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

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

¹¹ *Ídem.*

una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el citado artículo.¹²

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

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

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

B. Libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.

El artículo 5º, primer párrafo, de la Norma Fundamental dispone que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. Por su parte, el numeral 35, fracción VI, consagra como derecho de los ciudadanos mexicanos poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.

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

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

De la interpretación armónica de esos preceptos, así como del parámetro expuesto en el apartado anterior, se desprende que todas las personas, en un plano de igualdad, pueden dedicarse a la actividad lícita que sea de su preferencia, lo que implica el derecho a dedicarse al cargo público de su elección cuando sean nombrados para tal efecto, consistiendo, a su vez, en una actividad económica que puedan desempeñar libremente.

Es importante mencionar que el numeral 5° de la Constitución Federal puntualmente establece que cualquier persona, sin ningún impedimento, podrá dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos, derecho que únicamente podrá vedarse por determinación judicial o resolución gubernativa, en los términos de la ley, cuando se ofendan los derechos de terceros o de la sociedad.

Por su parte, el artículo 26 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 y 7 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 el goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, prescripciones internacionales que se prácticamente se replican en los numerales 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En 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.¹⁴

¹⁴ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela, Sentencia (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) de 30 de junio de 2009, párr. 72.

Así, el Tribunal Interamericano ha enfatizado que los procedimientos de nombramiento de las personas servidoras públicas 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 y arbitrarios. Por tanto, no son admisibles las restricciones que impidan o dificulten llegar al servicio público con base en sus méritos.¹⁵

C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.

Como se bosquejó en líneas previas, esta Comisión Nacional considera que la norma impugnada resulta contraria a los derechos de igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y acceso a un cargo público, reconocidos en el texto constitucional en sus artículos 1º, 5º y 35, fracción VI, así como en diversos tratados internacionales.

Ello, ya que dicho precepto impide de manera injustificada que las personas accedan a la titularidad de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral local, cuando hayan sido sancionadas con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad, según corresponda en cada caso.

A juicio de este Organismo Nacional, dicha exigencia constituye una medida discriminatoria pues limita de forma genérica los derechos de las personas sancionadas administrativamente en el servicio público, sin considerar si las conductas sancionadas de que se trate se relacionan o no con las funciones que deba desempeñar la persona titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tlaxcala.

Si bien, este Organismo Autónomo no soslaya que la porción normativa impugnada se refiere a las conductas calificadas como “graves”, también repara en que esa precisión no acota el universo de conductas cometidas que se encuentren sancionadas administrativamente en las diversas leyes locales, generales o incluso federales, ya que el precepto impugnado no realiza una acotación al respecto.

¹⁵ *Ibidem*, párr. 73.

Es decir, por citar unos ejemplos, la restricción aplicará para aquellas personas que hubieren sido sancionadas en materia de responsabilidades administrativas que se consideren graves, de acuerdo con el Capítulo II del Título Tercero de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, o bien de aquellas cometidas conforme a los supuestos enlistados en el artículo 111 de la Ley de Protección Civil para el Estado de Tlaxcala ¹⁶, o de las infracciones contenidas en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para la misma entidad,¹⁷ así como de otras hipótesis a las que se refiera cualquier otra ley que constituyan infracciones administrativas que, en cada caso, la autoridad competente califique como graves. ¹⁸

En efecto, la disposición reclamada impide que una persona, por la simple circunstancia de haber sido sancionada en cualquier procedimiento administrativo por infracciones que se consideren graves por la autoridad local o federal correspondiente, sin importar incluso la sanción impuesta, quedarán excluidos de

¹⁶ “ **Artículo 111.** Son infracciones a esta Ley:

- I. Abstenerse de presentar ante la Coordinación Estatal, los programas internos de protección civil;
- II. No cumplir con las medidas y acciones de protección civil que se implementen para la prevención y control de emergencias o desastres, en los términos de esta Ley y otras disposiciones aplicables;
- III. Impedir a los inspectores de protección civil el acceso a sus instalaciones, a efecto de que se practiquen las actividades de inspección respectivas;
- IV. En el caso de los prestadores de servicios de protección civil y grupos voluntarios, llevar a cabo actividades relativas a la materia sin contar con los permisos y autorizaciones correspondientes;
- V. En el caso de los establecimientos, no contar con las autorizaciones correspondientes en materia de protección civil emitidos por las autoridades competentes;
- VI. No cumplir con las resoluciones de las autoridades competentes, emitidas en los términos de esta Ley;
- VII. Abstenerse de proporcionar la información que les sea requerida por las autoridades competentes para la integración de planes y programas tendientes a la prevención de emergencias y desastres;
- VIII. Ejecutar, ordenar o favorecer actos u omisiones que impidan u obstaculicen las acciones de prevención, auxilio o recuperación a la población en caso de emergencias o desastres;
- IX. Realizar actividades negligentes que ocasionen desastres o que pongan en riesgo la seguridad de las personas, sus bienes, la planta productiva, el medio ambiente o la infraestructura estratégica, y X. En general, llevar a cabo cualquier acto u omisión que contravenga las disposiciones de esta Ley y demás aplicables, o que por cualquier motivo causen o puedan causar algún riesgo o daño a la salud o seguridad pública.”

“ **Artículo 114.** Al imponerse una sanción se tomará en cuenta: (...)

II. La gravedad de la infracción; (...)

¹⁷ Al respecto, véanse, por ejemplo, los artículos 347, 348, 349, 351, 355 y 356 de Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

¹⁸ La ley de Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Tlaxcala y sus Municipios, en el artículo 114 establece que las sanciones administrativas deben estar previstas en ordenamientos jurídicos, mientras que el diverso 116 prevé que la autoridad administrativa debe fundar y motivar su resolución, considerando para su individualización, entre otros, la gravedad de la infracción (fracción IV).

toda posibilidad de ser designados como titulares de la Dirección General del mencionado Centro de Conciliación Laboral de la entidad.

Por ello, esta Comisión Nacional estima que no es constitucionalmente válido que se impida el acceso al desempeño del servicio público a las personas que hayan sido objeto de cualquier investigación administrativa por conductas que se califiquen como graves, sin importar la sanción impuesta una vez que cumplieron con la temporalidad de la misma, dado que tales medidas se traducen en una exclusión injustificada y discriminatoria para las personas que se encuentren en esa condición social y/o jurídica, que les impide ejercer su derecho a la libertad de trabajo y, en específico, a ocupar un cargo público.

Por el contrario, esta Comisión Nacional considera que para que una restricción de esa naturaleza sea válida deben examinarse las funciones y obligaciones que tiene a cargo el puestos de referencia y, una vez hecho ello, señalar con precisión únicamente las conductas ilegales que se encuentran estrechamente vinculadas con el empleo en cuestión, o en su caso, que las conductas cometidas sean en extremo gravosas que puedan tener un impacto negativo para la sociedad y el correcto desempeño del servicio público.

En el caso de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral local, la ley de mérito establece que su titular tendrá a su cargo diversas atribuciones, tales como dirigirlo técnica y administrativamente, representarlo legalmente y realizar actos de dominio, presentar ante la Junta de Gobierno las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera y selección mediante concurso abierto, el proyecto de programa institucional, programa anual y el anteproyecto de presupuesto correspondiente, la cuenta pública del Centro, etc., imponer medidas de apremio contenidas en la Ley Federal del Trabajo, difusión e información de los servicios que brinda el Centro respecto de sus actividades, entre muchas otras que se encuentran precisadas en el artículo 21 de dicha legislación.

Como ya se adelantó en líneas previas, debe hacerse especial énfasis en que el requisito contenido en la porción multirreferida contenida en la parte final de la fracción VII del artículo 19 de la ley impugnada, fue diseñada de tal forma genérica y absoluta que no podrán aspirar a ejercer ese cargo todas aquellas personas que hayan sido objeto de cualquier investigación administrativa por conductas “graves”, sin importar la sanción impuesta, así como tampoco la temporalidad de la misma ni

la naturaleza de la infracción, lo cual constituye un requisito injustificado, pues ello no significa que esas personas aspirantes no sean aptas para desempeñarse en el puesto respectivo y ejecutar de forma debida las atribuciones que le correspondan.

En otras palabras, el requisito en cuestión resulta irrazonable y abiertamente desproporcional, ya que no distingue entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas –pues basta que el aspirante haya aceptado la responsabilidad de la infracción, aunque no haya deseado su comisión, según se desprende de la última parte del precepto– y no contiene un límite temporal, en cuanto a si la respectiva sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente.¹⁹

Por ello, este Organismo Autónomo considera que la norma impugnada constituye una restricción al acceso de un empleo público, que excluye por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido sancionada administrativamente por cualquier vía, razón o motivo, y en cualquier momento, considerando que la prescripción normativa abarca un gran número de posibles hipótesis normativas que impide incluso valorar si los mismos tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño de la titularidad de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tlaxcala.

Por ello, se considera que la norma que establece requisitos relacionados con haber recibido sanciones de carácter administrativo para el ejercicio de un empleo, cargo o comisión del servicio público, serían constitucionalmente admisibles sólo si se acotarán a que la persona se encuentre en ese momento cumpliendo con la sanción, por ejemplo, al encontrarse inhabilitado; de otra forma, al exigir que no haya sido sancionada con motivo de una investigación de carácter administrativo en el pasado, las disposiciones extenderían *ad infinitum* la consecuencia impuesta por haber incurrido en un ilícito concerniente al régimen de responsabilidades administrativas o por hechos de corrupción o de cualquier otra conducta considerada como infracción en cualquier ley.

Por el contrario, ese tipo de exigencias coloca en una condición social determinada e inferior con respecto a otros integrantes de la sociedad, a cualquier persona que ha sido sancionada con motivo de una investigación de carácter administrativo, y se les

¹⁹ Véase la sentencia dictada por el Pleno de ese Máximo Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 111/2019, en sesión del 21 de julio de 2020, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 92.

excluye indefinidamente y de por vida, de la posibilidad de acceder al empleo público referido en la norma impugnada.²⁰

En ese sentido, la norma que nos ocupa provoca un efecto inusitado y trascendente a cualquier sanción impuesta en el pasado de una persona, comprometiendo de forma indirecta la prohibición establecida en el artículo 22 constitucional, en tanto que las sanciones impuestas a una persona en un determinado tiempo, adquieren un efecto de carácter permanente durante toda su vida ²¹.

- **Test de proporcionalidad ordinario del requisito de no haber sido sancionado administrativamente.**

Esta Comisión Nacional estima que el artículo 19, fracción VII, de la ley que exige no haber sido *sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad*, para ocupar la titularidad de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tlaxcala, constituye una medida desproporcional, ya que afecta directamente el ejercicio de otros derechos, tales como el de ocupar un cargo público y la libertad de trabajo.

Por ende, este Organismo Nacional estima necesario llevar a cabo un test de proporcionalidad de la norma combatida. En este orden de ideas, como lo ha establecido ese Ato Tribunal, debe corroborarse lo siguiente:²²

- a) Que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido.
- b) Que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional;
- c) Que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y,
- d) Que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.

²⁰*Ibidem*, párr. 97.

²¹ *Ibidem*, párr. 98.

²² Tesis aislada 1a. CCLXIII/2016 (10a.) de la Primera Sala, 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.”**

Lo anterior, porque toda medida legislativa tendente a restringir o afectar derechos humanos debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, además, de que debe lograr en algún grado la consecución de su fin, y no debe limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión.

Ahora bien, para analizar la constitucionalidad de la disposición, en primer lugar, debe determinarse si el fin que ha perseguido el legislador local con el artículo combatido es válido constitucionalmente.

Al respecto, se estima que las razones que pudieron motivar al legislador a imponer el requisito de no haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo por infracciones graves, para ser titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral de la ya referida entidad, tienen el propósito de garantizar que las personas interesadas en ocupar ese puesto público cumplan con algunas calidades que garanticen su correcto desempeño en el ejercicio del servicio público, por lo que podría estimarse que la medida cumple con la primer grada de escrutinio.

Ahora bien, debe analizarse si la norma supera el segundo nivel de análisis, el cual corresponde a determinar si la medida resulta idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional que, como ya se enunció, consiste en que la persona que ocupe el cargo mencionado realice su función adecuadamente, con apego a los principios que rigen el servicio público.

A juicio de esta Comisión Nacional, la fracción impugnada del artículo 19, en la porción normativa *“no haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad”*, de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tlaxcala no supera este segundo requisito, al no resultar idónea en virtud de que el requisito que impone no garantiza que las personas aspirantes al cargo indicado, lleven a cabo su labor en condiciones de eficiencia, eficacia y honradez que persigue el legislador.

Lo anterior, puesto que el haber sido sancionado por ese tipo de conductas en el pasado no necesariamente tiene impacto directo, claro e indefectible en el cumplimiento de esa finalidad constitucional a la que se hizo referencia anteriormente, ya que ese antecedente de sanción, puede no incidir de forma directa

e inmediata en la capacidad funcional para ejecutar de manera eficaz y eficiente el respectivo empleo.

Por tanto, si se reconoció la responsabilidad administrativa de una persona, esto no determina que, de ahí en adelante, la misma se encuentra impedida para realizar sus funciones adecuadamente, con apego a los principios que rigen el servicio público en nuestro país.

En consecuencia, se estima que la medida adoptada por el legislador limita el derecho de acceder a un trabajo y, en particular, a uno de carácter público, dado el estigma que se infiere a personas que en su momento fueron sancionadas con motivo de una investigación de carácter administrativo por infracciones graves.

Dada la conclusión anterior, se considera que es innecesario verificar el cumplimiento de las dos gradas restantes del test de razonabilidad, pues como quedó evidenciado, el precepto no superó el segundo nivel de escrutinio, por lo que resulta inconstitucional en razón de que vulnera derechos humanos, por lo que debe declararse su invalidez.

Al propósito, se resalta que ese Tribunal Pleno sostuvo similares consideraciones al resolver la acción de inconstitucionalidad 111/2019, promovida por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en sesión pública a distancia celebrada el 27 de julio de 2020.

Por todo lo hasta aquí expuesto, este Organismo Nacional concluye que el artículo 19, fracción VII, en la porción normativa *“no haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad”*, de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tlaxcala debe considerarse violatorio de las prerrogativas de igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y de acceso a los cargos, debiendo declararse su invalidez, ya que no se justifica sobre una base objetiva, acotada y razonable, además de que resulta claramente *sobre inclusiva*, por lo que debe ser expulsada del sistema jurídico de la entidad.

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 la disposición impugnada, por lo que se solicita atentamente que de ser tildados de inconstitucionales los preceptos controvertidos, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ANEXOS

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

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

Con fundamento en el artículo 280, primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión se ordene la devolución de dicha documental, y que, en sustitución de la misma, se deje en autos copia cotejada por el secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple del Periódico Oficial Estado de Tlaxcala del 16 de marzo de 2021, que contiene el Decreto No. 310 por el que se expidió la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tlaxcala. (Anexo dos).

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

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

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

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

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

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

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

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

Ciudad de México, a 15 de abril de 2021.

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

LMP/TSM