

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 de diversas disposiciones de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua, expedida mediante Decreto No. LXVI/EXLEY/1018/2021 II P.O. publicado el tres de julio de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Gobierno de la esa 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 y lo acreditan como licenciadas y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, María Guadalupe Vega Cardona y al licenciado Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Paola Delgado Courrech y a Abraham Sánchez Trejo.

Índice.

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III.	Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados	3
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados	3
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	4
IX.	Introducción	5
X.	Conceptos de invalidez	6
	ÚNICO	6
	1. Marco de regularidad constitucional	8
	A. Derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad	8
	B. Derecho de igualdad y no discriminación	11
	C. Libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público	15
	2. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas	16
	A. Requisitos de no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso y no haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como persona servidora pública	17
	i. Test de escrutinio ordinario de proporcionalidad	25
	B. Requisito de contar con solvencia moral	29
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	33
	ANEXOS	33

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

I. Nombre y firma de la promovente

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

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

A. Congreso del Estado de Chihuahua.

B. Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua.

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

Artículos 18, inciso A), fracciones II, en la porción normativa “, no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso” y III, en la porción normativa “, ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como persona servidora pública”, y 37, fracciones IV y V, ambas en la porción normativa “y solvencia moral”, de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua, expedida mediante Decreto No LXVI/EXLEY/1018/2020 II P.O., publicado el 3 de julio de 2021, en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados

- 1º, 5º, 14, 16, 32 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 9, 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 a la seguridad jurídica.
- Derecho de igualdad y prohibición de discriminación.
- Derecho de acceso a un cargo en el servicio público.

- Libertad de trabajo.
- Principio de legalidad.

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 las disposiciones precisadas 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 disposición cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chihuahua el 3 de julio de 2021, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del domingo 4 del mismo mes al lunes 2 de agosto 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 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

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

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 XII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción

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

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

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

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 (...).”

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. Conceptos de invalidez

ÚNICO. Los artículos 18, inciso A), fracciones II, en la porción normativa “, *no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso*” y III, en la porción normativa “, *ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como persona servidora pública*”, y 37, fracciones IV y V, ambas en la porción normativa “*y solvencia moral*”, de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua, establecen diversos requisitos para acceder a empleos públicos que vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, a la seguridad jurídica, a la libertad de trabajo y de acceso a un empleo público, así como al principio de legalidad.

Lo anterior, dado que, por una parte, el artículo 18, en las fracciones II y III en las porciones normativas señaladas, de la ley en combate, establecen que para ser bombera o bombero profesional en el Estado de Chihuahua, se requiere:

- no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso,
- no haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como persona servidora pública.

Dichas exigencias transgreden los derechos de igualdad y de no discriminación, de acceso a un cargo público, así como la libertad de trabajo, al excluir de manera

injustificada a determinadas personas para ocupar mencionado cargo en el servicio público en esa entidad federativa.

Por otro lado, el artículo 37, fracciones IV y V, ambas en la porción normativa impugnada, del mismo ordenamiento, establecen que las personas representantes de los sectores empresarial y social que integren los Patronatos de Bomberos municipales deberán de gozar de solvencia moral, exigencia que vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que los términos empleados son indeterminados e imprecisos, lo cual permite la arbitrariedad en su determinación.

En el presente concepto de invalidez se argumentará la incompatibilidad con el bloque de constitucionalidad mexicano de los artículos precisados *supra* de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua, los cuales establecen como requisitos para fungir como bombera o bombero profesional, así como integrante –en representación de los sectores empresarial y social– de los Patronatos de Bomberos municipales, no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como persona servidora pública, y contar con solvencia moral, según corresponda.

En cuanto a las exigencias de no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como persona servidora pública, este Organismo Nacional estima que tales requisitos resultan sobreinclusivos y desproporcionados.

En lo que respecta al segundo requisito señalando, se considera que este produce incertidumbre jurídica a las personas, dada la ambigüedad de las normas, la cual permite que su aplicación sea arbitraria por parte de los operadores jurídicos en cada caso concreto, cuando califiquen el perfil del aspirante al cargo.

Adicionalmente, esta Comisión Nacional considera que tales requerimientos tienen el efecto de excluir de forma injustificada a determinados sectores de la población de la posibilidad de ejercer los cargos de mérito, por lo que se estima que transgreden los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación; asimismo, constituyen medidas legislativas que obstaculizan el ejercicio del derecho a la libertad de trabajo y de acceso a un cargo público, y son contrarias al principio de legalidad.

Para exponer los argumentos que hacen patente la inconstitucionalidad de dichos preceptos, el concepto de invalidez se estructura de la siguiente manera:

En un primer apartado, se expondrá el contenido y alcances de los derechos humanos que se estiman transgredidos, a saber: derecho de seguridad jurídica y legalidad, a la igualdad y la prohibición de discriminación; libertad de trabajo y a dedicarse a un cargo público.

En el segundo apartado, se explicará en lo particular cada una de las transgresiones constitucionales en las que incurren las disposiciones impugnadas, contrastando su contenido normativo frente al marco constitucional antes mencionado.

1. Marco de regularidad constitucional.

A. Derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad.

El derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, así como el 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal. Estas máximas constitucionales buscan proteger los derechos fundamentales de las personas en contra de afectaciones e injerencias arbitrarias de la autoridad, cometidas sin autorización legal o en exceso de las potestades autorizadas legalmente.³

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que la seguridad jurídica debe entenderse como una garantía constitucional, contenida en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, que parte de un principio de certeza en cuanto a la aplicación de disposiciones constitucionales y legales que definen la forma en que las autoridades del Estado han de actuar y que la aplicación del orden jurídico será eficaz. Dichas salvaguardias se respetan por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que crean generan certidumbre a sus destinatarios sobre las consecuencias jurídicas de su conducta, al ubicarse en

³ Véase la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, en sesión pública del 22 de marzo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 50.

cualquier hipótesis que contemple la norma, evitando con esto que las autoridades actúen de manera arbitraria.⁴

En este sentido, estos mandatos constitucionales constituyen prerrogativas fundamentales cuyo contenido esencial radica en “saber a qué atenerse”, por lo que garantizan que toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal, es decir, su *ratio essendi* es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

Por un lado, constriñen a las autoridades a conducir su actuar conforme a lo expresamente señalado en las leyes y, por otro lado, se dota de certeza al gobernado respecto de las consecuencias que podrían acarrear determinadas situaciones jurídicas y, en su caso, de las herramientas que posibiliten su oposición frente a la eventual actuación arbitraria o irregular de los órganos estatales.

Así, con base en el derecho de seguridad jurídica y en el principio de legalidad, se erige paralelamente la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden certidumbre jurídica y se encuentren encaminadas a la protección de los derechos de las personas.

Esto es así dado que las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a las personas que la autoridad sujetará sus actuaciones dentro de un marco de atribuciones acotado, para que el aplicador de la norma pueda ejercer su labor sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la misma tenga plena certeza sobre su actuar y situación ante las leyes.

Así, la transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad se configura cuando la esfera jurídica de los gobernados se ve afectada por parte de una autoridad que actúa sin un sustento legal para hacerlo o cuando lo realiza de una forma alejada a lo preceptuado por la Constitución Federal y a las leyes secundarias que resulten conformes con la misma.

⁴ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/2011, en sesión del 31 de enero de 2013, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández.

En ese tenor, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad constituyen un límite al actuar de todas las autoridades del Estado mexicano. Es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

Es así que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados de la norma tengan plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Norma Fundante.

Asimismo, los órganos emisores de las normas no solo deben observar que las personas tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento, sino también que en todo su actuar se conduzcan de conformidad con los mandatos, límites y facultades que prescribe la Ley Fundamental.

Por lo tanto, las disposiciones jurídicas generales que se determinen en un ordenamiento legal, deben provenir de aquel poder que, conforme a la Constitución Federal, está habilitado para llevar a cabo tal función legislativa. Así, cuando una autoridad –incluso legislativa– carece de sustento constitucional para afectar la esfera jurídica de las personas, se instituye como una autoridad que se conduce arbitrariamente.⁵

En el Estado federal mexicano todo aquello que no esté expresamente concedido por la Constitución General a las autoridades federales, se entiende reservado a los estados o a la Ciudad de México, según corresponda.

⁵ Lo anterior fue sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la tesis de jurisprudencia número 226 de la Séptima Época, publicada en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, página 269, cuyo rubro y texto se transcriben enseguida: “**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.**” Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.”

En consecuencia, las entidades federativas, en el ámbito legislativo, pueden emitir normas que regulen todo aquello que no esté expresamente concedido al Congreso de la Unión, pues de lo contrario estarían trasgrediendo el orden constitucional al realizar actos que afectan la esfera jurídica de los gobernados sin estar habilitados para ello, en detrimento del derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

B. Derecho de igualdad y no discriminación.

Para iniciar con la explicación de este subapartado, esta Comisión Nacional estima pertinente partir de lo dispuesto en el artículo 1º 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.⁶

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

⁶ 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.**"

cargo del legislador impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formula para no incurrir en un trato diferenciado injustificado.⁷

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 redundaría en el detrimento de los derechos humanos de una persona.⁸

Así, resulta contraria al parámetro de regularidad constitucional toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación.⁹

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.¹⁰

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

⁷ 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.**”

⁸ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 3 *supra*.

⁹ *Ídem*.

¹⁰ 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.**”

si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.¹¹

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.¹²

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

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

- **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

¹¹ 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.”*

¹² 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.

evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.¹³

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.¹⁴

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 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.¹⁵

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,

¹³ 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.**"

¹⁴ *Ídem.*

¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.¹⁶

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.

C. 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.

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 5º 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

¹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

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.¹⁷

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 sino se basan en los méritos de las personas.¹⁸

2. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

Como se bosquejó en líneas previas, esta Comisión Nacional considera que las normas impugnadas resultan contrarias a los derechos de seguridad jurídica, igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y acceso a un cargo público, así como al principio de legalidad reconocidos en el texto constitucional en sus artículos 1º, 5º, 14, 16, y 35, fracción VI, así como en diversos tratados internacionales.

¹⁷ *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.

¹⁸ *Ibidem*, párr. 73.

Ello, ya que las normas establecen los siguientes requisitos:

- No haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como persona servidora pública, para ser bombera o bombero profesional.
- Contar con solvencia moral para integrar los Patronatos de Bomberos municipales como representantes de los sectores empresarial y social.

A fin de demostrar lo anterior, este apartado se dividirá en dos secciones. En una se contendrán los argumentos por los cuales se considera que las exigencias para ser bombera o bombero profesional es inconstitucional.

En la sección segunda, se expondrán los razonamientos por los cuales se estima que el requisito para integrar los Patronatos de Bomberos municipales como representantes de los sectores empresarial y social, al ser indeterminado, tampoco se ajusta al parámetro de regularidad constitucional.

A. Requisitos de no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso y no haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como persona servidora pública.

Como se bosquejó en líneas previas, esta Comisión Nacional considera que el artículo 18, inciso A), fracciones II, en la porción normativa “, *no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso*” y III, en la porción normativa “, *ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como persona servidora pública*”, de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua resultan contrarios a los derechos de igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y acceso a un cargo público reconocidos en el texto constitucional en los artículos 1º, 5º y 35, fracción VI, así como los preceptos correlativos de los tratados internacionales en materia de derechos humanos que fueron citados y referidos con anterioridad.

A efecto de partir con la exposición de las razones que conllevan a la inconstitucionalidad de los preceptos referidos, a continuación, se transcriben las disposiciones impugnadas para una mayor claridad:

“ARTÍCULO 18. Para tener la calidad de bombero, es necesario contar con el nombramiento oficial que le expida el municipio que corresponda, previo proceso de formación.

A) Para ser Bombero Profesional se requiere al menos:

I. (...)

II. Ser de notoria buena conducta, **no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso.**

III. No estar suspendido, **ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como persona servidora pública,** en los términos de la normatividad aplicable.

(...)”

De lo anterior, este Organismo advierte que las normas impiden de manera injustificada que las personas accedan como bomberas profesionales, cuando hayan sido condenadas por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, así como destituidas o inhabilitadas por resolución firme como servidora pública. En todos los casos, aun cuando ya compurgaron la pena o sanción impuesta por los delitos y/o faltas cometidas.

En efecto, las normas impugnadas limitan de forma genérica los derechos de las personas sentenciadas por cualquier delito doloso, o bien, aquellas que fueron destituidas o inhabilitadas en el servicio público, sin considerar si las conductas sancionadas de que se trate se relacionan o no con las funciones que deban desempeñarse una vez que asuman los cargos en cuestión.

A juicio de esta Institución Autónoma, no es constitucionalmente válido que se impida el acceso al desempeño del servicio público a las personas que hayan sido sentenciadas por un delito doloso *ipso facto*, o que hubieren sido sancionadas por una falta administrativa con destitución o inhabilitación un 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 puesto correspondiente y, una vez hecho ello, señalar con precisión únicamente las conductas ilícitas que se encuentran estrechamente vinculadas con el empleo en cuestión.

Al respecto, conviene señalar que la persona que desempeñe el cargo de bombera profesional dentro del Cuerpo de Bomberos municipales, conforme a la normativa que rige a dicha institución, cuenta con las siguientes atribuciones:

- Conducirse siempre con dedicación, disciplina, apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Cumplir con las tareas inherentes a su cargo.
- Honrar el espíritu del Cuerpo de Bomberos basado en los principios fundamentales de lealtad, fuerza de voluntad, obediencia y disciplina.
- Garantizar a la ciudadanía la prestación de los servicios de manera igualitaria, responsable, adecuada y oportuna.
- Mantener estricta reserva respecto de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, en los términos de las disposiciones legales aplicables.
- Portar únicamente dentro de su horario de labores, los distintivos que acrediten su rango, así como el uniforme que los identifique como integrantes del Cuerpo de Bomberos municipal respectivo.
- Conservar en óptimas condiciones el equipo que les sea dado para realizar sus funciones, así como utilizarlo de manera responsable debiendo en su caso, reportar a sus superiores cualquier deterioro o daño en el mismo.
- Entregar a las autoridades competentes los bienes recuperados durante algún siniestro, de acuerdo con la normatividad aplicable.
- Asistir a los cursos de capacitación, especialización y evaluación que corresponda, de acuerdo con la normatividad aplicable.
- Desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente.
- Cumplir y hacer cumplir con diligencia las órdenes que reciban con motivo del desempeño de sus funciones.
- Informar al superior jerárquico, de manera inmediata, las omisiones y/o actos indebidos de sus subordinados o iguales en categoría jerárquica.
- Abstenerse de introducir a las instalaciones de sus instituciones bebidas embriagantes, sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras sustancias adictivas de carácter ilegal.
- Abstenerse de consumir, dentro o fuera del servicio, sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras sustancias adictivas de carácter ilegal, prohibido o controlado, salvo los casos de medicamento controlado prescrito por médico.

- Abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona y en perjuicio de la imagen de las instituciones, dentro o fuera del servicio.
- Someterse a evaluaciones periódicas para acreditar el cumplimiento de sus requisitos de permanencia, así como a los exámenes médicos que les sean requeridos, a través de las instituciones correspondientes.
- Velar por el cumplimiento de esta Ley y demás normatividad en la materia¹⁹.

Acorde con lo anterior, se considera que en atención a esas actividades, las restricciones contenidas en las disposiciones normativas impugnadas son desproporcionadas y atentan contra el derecho a la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo en el servicio público, toda vez que excluyen a todas las personas que hayan sido condenadas de manera irrevocable por un delito doloso, o que hayan sido destituidas o inhabilitadas en el servicio público, aun cuando el motivo de sanción no se relacione de manera alguna con las atribuciones enunciadas, correspondientes al cargo de bomberas o bomberos profesionales; de manera que las normas resultan sobreinclusivas.

En otras palabras, la generalidad y amplitud del artículo 18, inciso A), fracciones II y III, en las porciones normativas impugnadas de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua, provoca un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad al respectivo empleo público a personas que en el pasado pudieron haber sido sentenciadas irrevocablemente por la comisión de delitos dolosos y/o hayan sido destituidas o inhabilitadas en el servicio público, sin que ello permita justificar en cada caso y con relación a la función en cuestión, la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto a ejercer, sobre todo, tratándose de penas y sanciones que ya fueron ejecutadas o cumplidas.

Ahora bien, para este Organismo no pasa inadvertido que, el requisito previsto en el artículo 18, inciso A), fracción II, en la porción normativa controvertida del ordenamiento cuestionado, de alguna forma intenta acotar el requisito al prever que las personas que pretendan acceder a dicho cargo no deben haber sido condenadas mediante sentencia irrevocable por esa clase de ilícitos, con lo cual podría pensarse que se exige cierta probidad y honestidad a las personas que aspiren a ser bomberas

¹⁹ Cfr. el artículo 21 de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua.

profesionales en esa entidad federativa, a efecto de garantizar que su ejecución sea regular y se apegue en todo momento a la legalidad.

Sin embargo, lo cierto es que la disposición desborda su objetivo y termina por excluir a las personas que pretenden reinsertarse a la sociedad, tras haber cumplido una pena por la comisión de conductas delictivas, con base en su situación social y/o jurídica de haber sido sujetos de una pena.

En ese sentido, indicado requisito es sobreinclusivo porque incluye todo tipo de delitos intencionales o dolosos previsto en el sistema jurídico local, incluso si aquellos no guardan relación con las funciones a desempeñar.

A guisa de ejemplo, una persona que en el pasado hubiese cometido el delito de bigamia, previsto en el artículo 196²⁰, o el relativo a violación de correspondencia, establecido en el diverso 326²¹, ambos del Código Penal del Estado de Chihuahua, quedará imposibilitado de acceder al cargo en comento, aunque ello no merme sus calificaciones, capacidades o competencias para el desempeño debido del cargo. Lo anterior, en virtud de que como ya se mencionó, los alcances de la norma resultan extremadamente amplios.

Sobre el particular, en todo caso, el legislador debió acotar lo más posible la exigencia impugnada, de forma que únicamente se restringiera el acceso a las personas que aspiren a ser bomberas profesionales cuando hayan cometido conductas delictivas realmente gravosas y que se encuentren estrechamente vinculadas con las funciones a ejercer en dicho cargo, de forma tal que permitan válidamente poner en duda que el aspirante en cuestión vaya a ejercer de manera proba, íntegra y honesta sus atribuciones.

²⁰ “**Artículo 196.**

Se impondrán de seis meses a tres años de prisión y de ciento ochenta a trescientos sesenta días multa, a la persona que:

I. Se encuentre unida en matrimonio no disuelto ni declarado nulo y contraiga otro; o
II. Contraiga matrimonio con una persona casada, si conocía el impedimento al tiempo de celebrarse aquél.”

²¹ “**Artículo 326.**

A quien abra o intercepte una comunicación escrita que no esté dirigida a él, se le impondrá de treinta a noventa días multa.

Los delitos previstos en este artículo se perseguirán por querrela.

La misma sanción se impondrá en los casos en que la comunicación se encuentre registrada o archivada en sistemas o equipos de informática protegidos por algún mecanismo de seguridad.”

Empero, como se advierte, el legislador realizó una distinción que no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo, pues exigir que la persona no haya sido condenada por delito doloso mediante sentencia irrevocable no tiene una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro de quien pretenda ser bombera o bombero profesional en la entidad.

Es así que la generalidad del requisito en cita se traduce en una prohibición absoluta y sobreinclusiva, que excluye automáticamente y sin distinción a las personas que han cumplido una pena y se han reinsertado en la sociedad, creando así una condición estigmatizante.

Es necesario resaltar que el mero hecho de cometer un ilícito y haber sido sancionado por el mismo, **no tiene la consecuencia de marcar a su autor como un delincuente o como una persona que carece de honestidad o probidad.** Esto es, la comisión de un delito no hace cuestionable siempre la conducta de quien lo comete, ya que eso no implica que deba considerarse que su conducta estará apartada de tales valores Invariablemente.

Lo anterior, porque la función que se ha otorgado al derecho penal y a las penas, en el **Estado democrático de Derecho, no tiene el alcance de definir o marcar a un infractor, respecto de su conducta, por el resto de su vida.**

Por lo tanto, una vez que la persona ha cumplido la pena que le haya sido impuesta, debe estimarse que se encuentra en aptitud de volver a ocupar un empleo, incluso uno de carácter público.

Por su parte, la exigencia, prevista en el artículo 18, inciso A), en la fracción III del ordenamiento controvertido, relativo a no haber sido destituido o inhabilitado en el servicio público, establece de forma genérica y absoluta que no podrán aspirar a ejercer como bomberas profesionales todas aquellas personas que hayan sido sancionadas con destitución o inhabilitación, sin importar el tipo de falta que dio lugar a la referida sanción, así como tampoco la temporalidad de la misma, lo cual constituye un requisito injustificado, pues ello no significa que dichas aspirantes no sean aptas para desempeñarse en el cargo de mérito.

En otras palabras, el requisito en cuestión resulta irrazonable y abiertamente desproporcional, ya que no permite identificar si la destitución o inhabilitación se

impuso por resolución firme de naturaleza administrativa, civil o política; no distinguen entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas, ni entre faltas o delitos graves o no graves; como tampoco contiene límite temporal, en cuanto a si la respectiva sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente; como tampoco hace la distinción entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción o pena, y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.²²

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 destituida o inhabilitada 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 como bombera o bombero profesional, e incluso, de cualquier puesto público.

Así, la norma que establece el requisito relacionado con haber recibido la sanción de destitución o inhabilitación para el ejercicio de un empleo, cargo o comisión del servicio público, se estima que serían constitucionalmente admisibles sólo si se acotaran a que la persona se encuentre en ese momento cumpliendo con la sanción – tal como lo prevé la propia fracción III del artículo cuestionado, en su porción inicial –; de otra forma, al exigir que no hayan sido destituidas o inhabilitadas en el pasado, la disposición extendería *ad infinitum* la consecuencia impuesta por haber incurrido en un ilícito concerniente al régimen de responsabilidades administrativas o por hechos de corrupción.

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 una destitución o inhabilitación, y se les excluye indefinidamente y de por vida, de la posibilidad de acceder al empleo público referido en la norma impugnada.²³

²² 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.

²³ 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. 97.

En ese sentido, la norma provoca un efecto inusitado y trascendente a cualquier inhabilitación o destitución 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.²⁴

Por otra parte, esta Comisión Nacional estima necesario recalcar que ese tipo de requisitos son claramente estigmatizantes, pues parten de una premisa que consiste en presuponer que, si una persona con ese tipo de antecedentes ocupa el cargo de mérito, se pondrá en riesgo el adecuado funcionamiento del servicio público por ese solo hecho o bien, que invariablemente harán mal uso de los recursos puestos a su disposición o que simplemente son incapaces de ejecutar su labor con profesionalismo, idoneidad, aptitud, honestidad y probidad, entre otras cualidades, y en razón de ello, deben ser excluidas de manera automática de toda posibilidad de ser seleccionadas para desempeñar una función pública, aun cuando la conducta penal o administrativa por la que fueron sentenciadas y/o sancionadas no guarde ninguna relación con las actividades propias del cargo.

Como corolario, es oportuno mencionar que, en diversos precedentes,²⁵ esa Suprema Corte de Justicia hizo patente que el estudio para determinar la constitucionalidad de los requisitos que establezcan distinciones entre personas con antecedentes penales y que han sido inhabilitadas, de aquellas que no se encuentran en esos supuestos para acceder a un cargo o empleo determinado, debe realizarse a través de un escrutinio ordinario o de razonabilidad, ya que dichas exigencias, aunque no se constituyen como categorías sospechosas, sí se traducen en una distinción entre las personas que fueron sentenciadas y/o sancionadas por una conducta ilícita y quienes no se encuentren en dicha situación.

En ese sentido, toda vez que en el presente caso el legislador local realizó una distinción injustificada en perjuicio de las personas que fueron sentenciadas por la comisión de algún delito doloso y/o que hayan sido destituidas o inhabilitadas por resolución firme como persona servidora pública, que les impide aspirar a ser bomberas profesionales, en desigualdad de circunstancias de aquellos que no se

²⁴ *Ibidem*, párr. 98.

²⁵ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 85/2018, 83/2019, 111/2019 y 117/2020.

encuentran en esa situación, este Organismo Autónomo procederá a analizar la constitucionalidad de las normas a través de un *test* de escrutinio ordinario.

i. Test de escrutinio ordinario de proporcionalidad.

Esta Comisión Nacional considera que los requisitos exigidos en el artículo 18, inciso A), fracciones II y III, en las porciones normativas controvertidas, de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua, consistentes en que las y los aspirantes a bomberas y bomberas profesionales no hayan sido condenados por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, ni hayan sido destituidos o inhabilitados en el servicio público, cualquiera que haya sido la sanción aplicada, tales exigencias transgreden el derecho de igualdad de las personas que se encuentren en esa circunstancia, en virtud de que no existe una relación lógica entre las mismas y las funciones a desempeñar.

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

En cuanto al primero, se considera que los preceptos normativos combatidos en el caso que nos ocupa establecen distinciones, para acceder a un cargo público en el Estado de Chihuahua, entre las personas que fueron objeto de responsabilidades penal y administrativa, y aquellas que no se encuentren en ese supuesto. Con ello, las normas excluyen injustificadamente a las primeras del ejercicio del referido cargo, generando un régimen diferenciado sobre un supuesto de hecho idéntico.

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

En ese sentido, es oportuno precisar que, conforme a lo sustentado por ese Tribunal Constitucional, cuando una norma no hace una distinción basada en una categoría sospechosa -un factor prohibido de discriminación- corresponde realizar un

escrutinio ordinario de la medida legislativa, establecido en los siguientes parámetros:

1. Finalidad constitucionalmente válida o legitimidad de la medida.
2. Instrumentalidad de la medida.
3. Proporcionalidad.²⁶

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

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

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

Explicado el escrutinio de proporcionalidad, esta Comisión Nacional procede aplicarlo en el caso concreto para determinar si las normas superan el referido examen.

En la especie, se advierte que los preceptos normativos impugnados podría cumplir con el primer requisito de escrutinio, pues buscan generar las condiciones propicias para que quien acceda como bombera o bombero profesional en el Cuerpo de bomberos municipales en el Estado de Chihuahua tengan el perfil necesario para el desempeño de las funciones del cargo, es decir, que sean rectos, probos, honorables,

²⁶ Cfr. Tesis aislada P. VIII/2011 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, agosto de 2011, p.33, de rubro: “IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES”.

entre otras cualidades, que el legislador local pudo estimar que no los reúnen las personas que cuenta con algún antecedente penal o han sido destituidas o inhabilitadas como servidoras públicas.

En cuanto a la segunda grada de escrutinio, se considera que las medidas legislativas establecidas por el legislador chihuahuense no tienen relación directa, clara e indefectible para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de contar con servidoras y servidores públicos adecuados y eficientes.

Lo anterior, primeramente, porque no existe base objetiva para determinar que una persona sin antecedentes de responsabilidad penal ejercerá las funciones correspondientes al cargo con rectitud, probidad y honorabilidad o que las personas que sí se encuentren en tal supuesto *per se* no ejercerán sus labores de forma adecuada, o que carezcan de tales valores, ni mucho menos que no tengan la aptitud necesaria para cumplir con sus funciones con eficiencia, competencia o conocimiento.

Además, en relación con indicada exigencia, debe considerarse que el hecho de que una persona haya sido condenada por la comisión de algún delito forma parte de su vida privada, de su pasado y su proyección social; por ello, no es dable que por esa razón se les impida participar activamente en los asuntos que le atañen a su comunidad, como lo es el desempeñarse como bombera o bombero profesional.

Asimismo, el requisito de no haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como persona servidora pública tampoco supera esta segunda grada, ya que tal exigencia no garantiza que las personas aspirantes a desempeñarse como bomberas profesionales lleven a cabo su labor en condiciones de eficiencia, eficacia y honradez que persigue el legislador chihuahuense.

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.

Así, 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.

Al propósito, en relación con indicado requisito, 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.

En consecuencia, no se advierte que las disposiciones normativas controvertidas tengan una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que persiguió el legislador local, por lo que es claro que los requisitos de mérito se traducen en medidas que atenta contra el derecho de igualdad.

En esa virtud, resulta innecesario verificar que se cumpla con el resto del escrutinio, pues es inconcuso que los preceptos normativos controvertidos contradicen el parámetro de regularidad constitucional.

En suma, atendiendo a los elementos descritos, el 18, inciso A), fracciones II y III, en las porciones normativas impugnadas de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua, que exigen no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como persona servidora pública, como requisitos para estar en aptitud de ser bombera o bombero profesional, no aprueban un escrutinio ordinario de proporcionalidad, por lo que transgreden derechos humanos ya que mencionados, ya que son medidas que no guardan relación directa, clara e indefectible para el cumplimiento del fin constitucionalmente válido, que pudiera ser el ejercicio idóneo de las funciones del Cuerpo de Bomberos en el estado de Chihuahua.

En consecuencia, lo procedente es que ese Alto Tribunal Constitucional declare la inconstitucionalidad del artículo 18, inciso A), fracciones II, en la porción normativa “, no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso” y III, en la porción normativa “, ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como persona servidora pública” de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua, al ser contrarios al parámetro de regularidad constitucional.

B. Requisito de contar con solvencia moral.

Previó a desarrollar los argumentos que demuestran la inconstitucionalidad del artículo 37, fracciones IV y V, ambas en la porción normativa “y *solvencia moral*”, de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua, esta Comisión Nacional estima pertinente realizar diversas precisiones, relativas a los Patronatos de Bomberos.

En términos del artículo 4, fracción XIV del ordenamiento impugnado, *patronato* es la organización que buscará el beneficio de los Cuerpos de Bomberos, con facultad de recabar y proveer de recursos, de acuerdo con sus facultades, apegados a esa legislación y sin fines de lucro.

Además, en el Título Sexto denominado “*Patronatos de Bomberos*” del ordenamiento cuestionado, se establecen diversas disposiciones para la integración y funcionamiento de dichos organismos.

En ese sentido los Patronatos de Bomberos tienen como propósito coadyuvar en la integración del patrimonio y la profesionalización de los Cuerpos de Bomberos, cuyo desempeño está basado en los principios de transparencia, certidumbre, honestidad, filantropía y corresponsabilidad²⁷.

Asimismo, el diverso 36 del ordenamiento controvertido establece que los cargos como integrantes de los Patronatos **son honorarios y su creación será por interés de cada municipio y trabajarán solo en su demarcación territorial de acuerdo con la normatividad aplicable.**

En ese entendido en términos del artículo 37 impugnado, la mesa directiva de los patronatos estará integrada por una Presidencia; una Secretaría; una Tesorería; dos representantes por cada uno de los sectores empresarial y social, invitados por acuerdo del Ayuntamiento correspondiente, por un periodo de tres años; un representante de la administración municipal y dos presentantes del Cuerpo de Bomberos del municipio que corresponda.

Por lo tanto, si bien es cierto las y los integrantes de los patronatos de bomberos municipales desempeñaran cargos honoríficos, también lo es que en la selección de

²⁷ Véase el artículo 34 de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua.

las y los aspirantes a los mismo no deben establecerse requisitos que sean contrarios a los derechos humanos, como acontece en el presente caso.

Así, una vez precisado lo anterior, el artículo 37, fracciones IV y V, ambas en la porción normativa “y *solvencia moral*”, restringen el acceso para fungir como integrante –en representación de los sectores empresarial y social– de los Patronatos de Bomberos municipales en el estado de Chihuahua.

Ello es así, ya que tales preceptos establecen que las personas invitadas –por acuerdo del Ayuntamiento que corresponda– a integrar los Patronatos de Bomberos municipales, en representación de los sectores empresarial y social, cuenten con *solvencia moral*. Esto implica que una persona de indicados sectores no podrá integrar dicho patronato si es que la autoridad municipal, que califique el perfil, considera, a su juicio, que no cuenta o cubre con dicho requisito.

Por ello, esta Comisión Nacional estima que el uso de la expresión “*solvencia moral*” resulta amplia y ambigua, dado que ineludiblemente requiere de una valoración subjetiva, siendo la autoridad calificadora quien determine en qué casos una persona tiene o no *solvencia moral*.

Lo anterior es así porque el texto de las normas exigen que la moralidad de la o el aspirante que pretenda fungir como representante, ya sea el sector empresarial o social, en la integración de los Patronatos de Bomberos municipales se encuentre reconocida como apropiada, respecto a la credibilidad a la que pretende aludir el término “*solvencia*” pasando por alto que tal exigencia no puede tener una connotación o significado uniformemente aceptable para todas personas, toda vez que mencionado concepto entraña una valoración eminentemente subjetiva.

En ese tenor, el artículo 37, en sus fracciones IV y V, ambas en la porción normativa impugnada de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua, impiden que una persona integre los Patronatos de Bomberos municipales en su calidad de representantes de los sectores empresarial y social, si es que se considera que no tienen “*solvencia moral*”, sin que se tenga certeza sobre lo que se entiende por tal requisito; por lo tanto, los preceptos en combate permiten que sea la autoridad quien arbitrariamente califique el perfil de las y los aspirantes con base en determinaciones subjetivas, es decir, lo que conforme a su juicio constituya dicha exigencia.

Ello se traduce en una medida arbitraria, pues dada la amplitud de los preceptos en combate, cualquier circunstancia podría ser considerada como elemento que merme o perjudique la reputación o renombre de una persona a juicio de otra, impidiendo que accedan a esos cargos.

Por tanto, ante la ambigüedad del requisito en mención, se vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad de las personas que aspiren fungir como representantes de los sectores empresarial y social en los Patronatos de Bomberos municipales en el Estado de Chihuahua, ya que no les brinda certeza acerca de lo que se entiende con solvencia moral, pues como ya se ha apuntado, **se trata de una exigencia cuya determinación depende de valoraciones subjetivas acerca de lo que se considera bueno o malo, severo o grave o intrascendente.**

Por ende, resulta inconcuso que las nomas impugnadas no expresan un sentido normativo acotado toda vez que, por la forma tan amplia y ambigua de estas, se da pauta a que se impida el acceso a un cargo honorífico concreto si es que otros sujetos determinan que, por cualquier circunstancia o consideración social, no se tiene solvencia moral.

En ese sentido, para ocupar determinados cargos, las normas en combate incluyen un aspecto subjetivo que atiende a una valoración social de lo que debe ser considerado como una moralidad reconocida y aceptable, soslayando otras características objetivas y razonables.

Así, los preceptos controvertidos, al prever expresamente que se debe contar con *solvencia moral* para ser elegidos como integrantes de los Patronatos de Bomberos municipales en representación de los sectores empresarial y social, se erigen como **disposiciones carentes de una connotación o significado unívoco aceptable para todos**, toda vez que los términos empleados en las normas en sí mismo entrañan una valoración eminentemente subjetiva, dado su carácter abstracto e indefinido.

Lo anterior significa que quedará al arbitrio de la autoridad la determinación sobre si una persona —que pretende ocupar los cargos de mérito— tiene solvente moralidad, en función de su propia consideración sobre lo que estima apropiado o aceptable.

Así, la evaluación que hará la persona para determinar si las y los aspirantes a dicho cargo acreditan ese requisito no depende ni parte de ningún parámetro objetivo, por

el contrario se sujeta a criterios subjetivos de la persona que evalúa, ya que ésta determina si son relevantes o adecuados, concluyendo si se tiene o no una moralidad solventemente reconocida, derivado de una evaluación y valoración del estilo de vida, modos de pensar, posturas ideológicas, o el tipo de trabajo que se desempeñó previamente, entre muchos otros.

Es decir, la ponderación y evaluación que realice la autoridad correspondiente resultará sumamente subjetiva, porque su determinación dependerá de lo que opine, practique o quiera entender, es decir, sobre cuáles son los componentes éticos en la vida personal que acreditan una solvencia moral²⁸.

Además, dicha exigencia, por su ambigüedad y falta de uniformidad en su apreciación, también se traduce en una forma de discriminación, toda vez que, la designación de las y los representantes de los sectores empresarial y social que integren los Patronatos de Bomberos municipales **podrían quedar subordinadas a la plena voluntad del juicio valorativo y de orden discrecional de quienes los designan.**²⁹

Lo anterior, pues dependerá de lo que, en su conciencia, supongan acerca de cómo se concibe acreditar que alguien goza de *solvencia moral*, y si las y los interesados califican o no satisfactoriamente sus expectativas morales sobre esa forma de vivir ejemplarmente, lo cual podría llevar al extremo de negar el acceso al cargo tan solo por prejuicios de orden religioso, condición social, preferencia sexual, estado civil, entre otros³⁰.

Por lo expuesto, es indiscutible que los preceptos normativos impugnados otorgan un trato diferenciado que puede redundar en discrecionalidad por parte del aplicador de éstos en perjuicio de las personas que aspiren a ser seleccionadas como representantes de los sectores empresarial y social que integren los Patronatos de Bomberos municipales, si es que, a juicio de la autoridad, carecen de reconocida solvencia moral.

²⁸ Véase la Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 107/2016, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 23 de enero de 2020, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, p. 42.

²⁹ En ese sentido, véase *Ibidem*, pp. 42 y 43.

³⁰ *Ibidem*, p. 43.

En consecuencia, lo procedente es que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación declare la inconstitucionalidad del artículo 37, fracciones IV y V, ambas en su porción normativa “*y solvencia moral*”, de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua, toda vez que no respetan el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad consagrados en la Ley Fundamental.

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, por lo que se solicita atentamente que de ser tildados de inconstitucionales los preceptos combatidos, 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 simple 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).

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

2. Copia simple del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chihuahua del 3 de julio de 2021, que contiene el Decreto No LXVI/EXLEY/1018/2021 II P.O. por el que se expidió la Ley de los Cuerpos de Bomberos para esa entidad federativa. (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 inconveniencia 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 de los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Ciudad de México, a 2 agosto de 2021.

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

LMP/TSM