

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 27 de abril de 2022

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 51 Bis, fracciones IV y V, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, reformada mediante Decreto No. 100 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el 28 de marzo de 2022.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegada y delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, Pablo Francisco Linares Martínez, José Cuauhtémoc Gómez Hernández y Eugenio Muñoz Yrisson, con cédulas profesionales números 4602032, 3907104, 2196579 y 2345219, respectivamente, que la y los acreditan como licenciada y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, José Luis Esquivel Ruiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como 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.....	4
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción.	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	4
IX.	Introducción.	5
X.	Concepto de invalidez.....	6
	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 las normas impugnadas	13
	1. Requisito de no haber sido condenado por la comisión de un delito intencional	14
	2. Requisito de no haber sido inhabilitado para desempeñar otro cargo, empleo o comisión pública	19
	3. Test de escrutinio ordinario de proporcionalidad de ambos requisitos.....	23
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.	26
	ANEXOS	27

M É X I C O

Defendemos al Pueblo

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

I. Nombre y firma de la promovente.

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

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

A. Congreso del Estado Libre y Soberano de Aguascalientes.

B. Gobernador Constitucional del Estado de Aguascalientes.

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

Artículo 51 Bis, fracciones IV y V, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, reformada mediante Decreto No. 100 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el 28 de marzo de 2022, cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 51 Bis. El titular del órgano interno de control deberá cumplir con los siguientes requisitos:

I. a III.-...

IV.- No haber sido condenado por delito intencional;

V.- No haber sido inhabilitado para desempeñar otro cargo, empleo o comisión pública; y (...).”

Defendemos al Pueblo

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 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.

Las disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el 28 de marzo de 2022, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del martes 29 del mismo mes y año al miércoles 27 de abril de 2022.

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

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

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

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 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

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 (...)."

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 51 Bis, en sus fracciones IV y V, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, establece que para ser titular del órgano interno de control municipal se requiere no haber sido condenado por delito intencional, ni haber sido inhabilitado para desempeñar otro cargo, empleo o comisión pública.

Dichas exigencias transgreden los derechos de igualdad y de no discriminación, así como la libertad de trabajo y de acceder a un cargo público, dado excluyen de manera injustificada a determinadas personas para ocupar un cargo en el servicio público.

Lo anterior, pues quienes fueron sancionados por la comisión de un delito o inhabilitados en algún momento y que ya cumplieron con la pena o sanción que les fue impuesta, deben tener la posibilidad de ocupar cargos públicos en igualdad de circunstancias que las demás personas.

En el presente concepto de invalidez se evidenciará la incompatibilidad de las fracciones impugnadas del artículo 51 Bis de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes con el parámetro de regularidad constitucional, las cuales establecen requisitos para acceder a la titularidad del órgano interno de control de los municipios del estado de Aguascalientes.

Lo anterior, ya que, a juicio de este Organismo Nacional son inconstitucionales en virtud de que resultan desproporcionadas y tienen por efecto excluir de forma injustificada a un sector de la población de la posibilidad de ejercer el cargo mencionado, en perjuicio del derecho de igualdad y no discriminación. Adicionalmente, constituyen una medida legislativa que atenta contra el ejercicio del derecho a la libertad de trabajo y de acceso a un empleo en el servicio público.

Para exponer los argumentos que hacen patente la inconstitucionalidad de las normas, el concepto de invalidez se estructura de la siguiente manera: en un primer apartado se expone el contenido de los derechos a la igualdad y la prohibición de discriminación. Posteriormente, se abordarán algunos aspectos sobre la libertad de trabajo y el derecho a dedicarse a un cargo público, para finalmente evidenciar el vicio de constitucionalidad contenido en las fracciones del artículo impugnado y concluir que ellas no superan un escrutinio ordinario de proporcionalidad, de conformidad con los precedentes sostenidos por ese Alto Tribunal.

A. Derecho de igualdad y no discriminación

El artículo 1º de la Constitución Federal reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es parte.

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

Esta prohibición 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, por lo que todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con la misma.³

³Véase 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,

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 redundaría en el detrimento de los derechos humanos de una persona.⁵

Así, resulta contraria al parámetro de regularidad constitucional toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.⁶

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

Conforme al desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional, ha quedado establecido que no 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,

Tomó I, p. 112, del rubro: ***“PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.”***

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

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

⁶ *Idem*.

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.”***

por lo que, en algunas ocasiones, hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido. Por lo anterior, en los casos en que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizarse si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.⁸

Asimismo, ese Tribunal Pleno ha señalado que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.⁹

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

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

- **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.

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, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

- **Igualdad en la Ley:** opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.¹⁰

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

En el ámbito internacional, el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación; es decir, si un Estado establece en su derecho interno disposiciones que resulten discriminatorias, incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el citado artículo.¹²

En esa tesitura, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva 18/03, sostuvo que el principio de igualdad ante la ley y no discriminación pertenece al *ius cogens*, puesto que sobre él descansa todo el 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,

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

¹¹ *Ídem.*

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

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 el 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 desempeñarse en 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

¹³ 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 prácticamente se replican en los numerales 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Bajo ese orden de ideas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que todo proceso de nombramiento de un cargo en la administración pública debe tener como función no sólo la selección según los méritos y calidades del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público. En consecuencia, se debe elegir al personal exclusivamente por el mérito personal y su capacidad profesional, a través de mecanismos objetivos de selección y permanencia que tengan en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones que se van a desempeñar¹⁴.

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

Por su parte, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar el concepto de "*calidad*" contenido en el artículo 35 de la Norma Fundamental, ha interpretado que se refiere a las características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne¹⁶, esto

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

¹⁵ *Ibidem*, párr. 73.

¹⁶ Tesis de jurisprudencia P./J. 123/2005 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, 9a. Época, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, octubre de 2005, página 1874, de rubro: "**ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE**

es, se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a ésta¹⁷.

Por lo tanto, cuando el legislador defina en sus leyes las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público, deberá ser cuidadoso en que los requisitos que establezca estén directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función, lo que exige de criterios objetivos y razonables que eviten discriminar, sin debida justificación, a personas que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias (aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas) necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión¹⁸.

C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

Como se adelantó en líneas previas, esta Comisión Nacional considera que las fracciones IV y V del artículo 51 Bis de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, resultan contrarias 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.

Ello, ya que la norma impide de manera injustificada que las personas accedan al cargo de titular del órgano interno de control en los municipios de Aguascalientes, cuando hayan sido condenados por delito intencional o inhabilitado para desempeñar otro cargo, empleo o comisión pública.

A fin de demostrar lo anterior, este apartado se dividirá en tres subsecciones. La primera contendrá los argumentos por los cuales se considera que la exigencia de no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso para ocupar el cargo antedicho es inconstitucional; mientras que, en la segunda, se abordarán las

DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD."

¹⁷ Acción de inconstitucionalidad 111/2019, resuelta en sesión del 21 de julio de 2020, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 83.

¹⁸ *Ibidem*, párr. 84.

premisas tendentes a demostrar la inconstitucionalidad del requisito de no haber sido inhabilitado como servidor público y, finalmente, en la tercera se analizarán las normas a luz de un *test* de escrutinio ordinario de constitucionalidad.

1. Requisito de no haber sido condenado por la comisión de un delito intencional

En relación con el requisito previsto en la fracción IV del artículo 51 Bis de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes consistente en no haber sido condenado por la comisión de un delito intencional, este Organismo Nacional estima que dicha exigencia constituye una medida discriminatoria y *sobreinclusiva*.

Lo anterior resulta así ya que la norma se constituye como impedimento para acceder a un cargo en perjuicio de aquellas personas que en su pasado fueron condenadas por un delito intencional, excluyéndolas en tal sentido de forma genérica y absoluta, pues no se considera si los delitos de que se trata se relacionan o no con las funciones a desempeñar en la titularidad del órgano interno de control municipal.

De tal suerte que este Organismo Nacional advierte que el requisito señalado se erige como una restricción injustificada en perjuicio de las personas que fueron condenadas por un delito intencional, pues no se les permite que accedan al cargo de titular del órgano interno de control (OIC) de los municipios del estado de Aguascalientes en igualdad de condiciones que las demás personas.

De la lectura de la norma impugnada es dable advertir que ésta se encuentra redactada en términos amplios y genéricos, pues impide el acceso a las personas con antecedentes penales que cometieron algún delito de forma dolosa, esto es, que se encuentren en cualquier supuesto del cúmulo de hipótesis que comprende la disposición. Es decir, basta con que la persona interesada haya sido condenada en su pasado por cualquier delito intencional, sin importar inclusive la sanción impuesta (si fue o no privativa de libertad), ni su duración, ni si la pena impuesta ya fue cumplida, para que sean excluidos de toda posibilidad de acceso al cargo.

Por ejemplo, quienes hayan sido encontrados responsables y juzgados por cometer los delitos de bigamia¹⁹, incumplimiento de la obligación de dar alimentos²⁰, de aquellos protectores de la estética urbana²¹, o de aquellos protectores del desarrollo urbano²², entre otros, no podrán ocupar la titularidad del OIC municipal.

¹⁹ **“ARTÍCULO 129.-** Bigamia. La Bigamia consiste en contraer nuevo matrimonio sin hallarse legítimamente disuelto o declarado nulo el anterior, con conocimiento de esa circunstancia por el o los inculcados.

A los responsables de Bigamia se les aplicarán de 1 a 5 años de prisión y de 30 a 80 días multa, y al pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados.”

²⁰ **“ARTÍCULO 131.-** Incumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar. El Incumplimiento de las Obligaciones de Asistencia Familiar consiste en:

I. No cumplir con la obligación de dar alimentos en términos de lo establecido en el Código Civil del Estado de Aguascalientes, independientemente de que sean brindados por quien tenga bajo su cuidado a los acreedores alimentarios o sean proporcionados por cualquier otra persona; (...)”

²¹ **“ARTÍCULO 153.-** Atentados a la estética urbana. Los Atentados a la Estética Urbana consisten en la afectación, no sólo material, sino visual, de bienes inmuebles o muebles, públicos o privados, provocada por pintas, escrituras, dibujos, signos, tallones y/o gráficos de cualquier tipo, que modifiquen o alteren ostensiblemente su estructura o presentación originales.

Al responsable de Atentados a la Estética Urbana se le aplicarán de 3 meses a 2 años de prisión y de 15 a 30 días multa, y al pago de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados.”

²² **“ARTÍCULO 155.-** Atentados al desarrollo urbano ordenado. Los Atentados al Desarrollo Urbano Ordenado consisten en:

I. Fraccionar, dividir en lotes o construir en un predio rústico o urbano, propio o ajeno, sin contar con el permiso de autoridad administrativa correspondiente, estatal o municipal, o sin atender los lineamientos o especificaciones del permiso que se haya obtenido, con el objeto de ocuparlo o de transferir la propiedad, la posesión o cualquier otro derecho sobre él;

II. Comercializar lotes, rústicos o urbanos, que hayan sido fraccionados o divididos sin contar con el permiso de la autoridad administrativa correspondiente, estatal o municipal, o sin haber atendido los lineamientos o especificaciones del permiso que se haya obtenido;

III. Facilitar la ocupación de lotes, rústicos o urbanos, sin haberse regularizado o realizado los trámites necesarios para la debida prestación de los servicios públicos, a cargo de las autoridades administrativas o municipales correspondientes;

IV. Expedir el servidor público licencia o permiso de construcción o de uso de suelo, u ordenar la prestación de servicios públicos en lotes de terreno, rústicos o urbanos, previamente fraccionados o divididos, sin haberse cubierto los requisitos que la ley de la materia exige, o los expida sin tener la facultad legal para ello; o

V. Realizar, directamente o por medio de un tercero, obras de urbanización o de construcción de fraccionamientos, condominios, desarrollos especiales o cualquier edificación, sin respetar las restricciones establecidas en la constancia de compatibilidad urbanística, cuando:

a) Estén ubicadas en discontinuidades geológicas, márgenes de ríos o arroyos, zonas de restricción de líneas de alta tensión de energía eléctrica, oleoductos o poliductos, o bien, zonas inundables, de deslaves o derrumbes;

b) Generen inestabilidad en laderas, zonas de pozos, cavernas, minas, o de derechos de vía de carreteras o ferrocarril;

c) Estén ubicadas en zonas bajo la influencia de depósitos de residuos peligrosos, confinamiento de desechos industriales o rellenos sanitarios;

d) Estén ubicadas en zonas de salvaguarda, de amortiguamiento entorno a la infraestructura, equipamientos o instalaciones de Seguridad Nacional, o en zonas federales; o

Por ello es que la norma reclamada por este Organismo Nacional redundante en una exclusión injustificada de las personas que, dada la generalidad con que fue redactada, **genera un amplio espectro de exclusión**, al prever una multiplicidad de supuestos que no permiten considerar o valorar si las conductas infractoras cometidas a las que se refiere la fracción combatida, de verdad guardan una relación estrecha o manifiesta con las funciones a desempeñar en el empleo público multirreferido que acredite que dicha distinción sea válida, por lo que es inconcuso que el precepto resulta *sobreinclusivo*.

En efecto, dada la configuración normativa de la fracción IV del artículo 51 Bis de la Ley, es claro que ésta abarca un gran número de situaciones que permiten generar escenarios de discriminación y que pueden impedir a una persona ocupar un determinado cargo público, pues existe una restricción expresa y genérica de que quien fue condenado por la comisión de delitos intencionales no pueda ocupar el empleo público en comento, sin importar la pena impuesta, esto es, si fue o no privativa de la libertad, ni su temporalidad, ni mucho menos si la conducta cometida se relaciona o vincula de alguna forma con la función pública a desempeñar.

Por lo explicado en líneas previas, a juicio de esta Institución Autónoma, no es constitucionalmente válido que se impida el acceso al desempeño del servicio público a las personas que en algún momento de su vida fueron sancionadas por la comisión de un delito intencional y que ya cumplieron con la pena impuesta, dado que tales medidas se traduce en una exclusión injustificada y discriminatoria para las personas que se encuentren en esa condición, y que les impide ejercer su derecho a la libertad de trabajo y, en específico, a ocupar un cargo público.

En otras palabras, como se evidenció con antelación, la generalidad y amplitud del precepto referido, al ser *sobreinclusivo*, provoca un escenario absoluto de prohibición que impide acceder, en condiciones de plena igualdad, al respectivo empleo público

e) Estén ubicadas en polígonos de protección.

Al responsable de Atentados al Desarrollo Urbano Ordenado se le aplicarán de 5 a 15 años de prisión y de 300 a 1000 días multa, y al pago de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados.

En el caso previsto dentro de la Fracción I, es decir, en el supuesto del propietario de un predio rústico y/o urbano, que no cuenta con el permiso de la autoridad administrativa correspondiente, o sin atender los lineamientos o especificaciones del permiso obtenido, con el único objeto de ocuparlo y no de transferir la propiedad, posesión o cualquier otro derecho sobre él, será responsable de atentados al desarrollo urbano ordenado y se le aplicarán de 2 a 5 años de prisión y de 100 a 500 días de multa. Además de reparar a su costa el daño causado, devolviendo las cosas al estado que guardaban.”

a personas que en el pasado pudieron haber sido sancionadas penalmente, 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 que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.

Si bien la fracción combatida del artículo 51 Bis de la ley en comento, de alguna forma pretende acotar el requisito al prever que las personas que pretendan acceder a dicho cargo no deben haber sido condenadas por la comisión de un delito intencional, con lo cual podría pensarse que se exige cierta probidad y honestidad a las personas que aspiren a ocupar el cargo de titular del órgano de interno de control, de manera que así se garantice que su ejecución sea regular y se apege en todo momento a la legalidad, lo cierto es que las normas en combate desbordan su objetivo y terminan por excluir a las personas que pretenden reinsertarse a la sociedad, por haber sido acreedoras de una sanción penal en el pasado.

Además, como se explicó, la hipótesis normativa tiene tal alcance que resulta extremadamente amplia, al contener un gran número de casos o supuestos de exclusión. El legislador, en todo caso, debió haber acotado lo más posible las exigencias impugnadas, de forma que únicamente se restringiera el acceso a las personas que aspiren al cargo en comento cuando hayan cometido conductas ilícitas realmente gravosas y que se encuentren estrechamente vinculadas con las funciones a desempeñar en el puesto correspondiente, 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.

Esto es así dado que la formulación de la norma resulta en extremo general, ya que comprende a cualquier persona condenada por cualquier delito intencional, aún y cuando no guarden relación con la función que se les va a encomendar. Además, tampoco se acota la gravedad del delito o la pena impuesta, con lo que se comprende incluso aquellos delitos a cuya comisión corresponda sanción alternativa que incluya una pena no privativa de libertad²³.

Es decir, el legislador, por como redactó la disposición, realizó distinciones que no están estrechamente vinculadas con la configuración de un perfil inherente al tipo

²³ En el mismo sentido, véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 117/2020, resuelta en sesión del 20 de abril de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 51.

de trabajo a desempeñar, pues exigir que la persona no haya sido condenada por un delito intencional, sin ninguna especificación, no tiene una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro de quien pretenda ejercer el cargo público referido.

Es así como la generalidad del requisito **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 solo 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 infractor del orden social de por vida o como una persona que carece de honestidad o probidad. Esto es, la comisión de conductas contrarias a las leyes no hace cuestionable siempre la conducta de quien lo comete, ya que eso no implica que deba considerarse que su actuar estará apartado o carezca de tales valores o características invariablemente.

Como lo ha reiterado ese Alto Tribunal, para asegurar el correcto desempeño de la función en un determinado cargo público en atención a sus actividades, no es constitucionalmente válido recurrir a cuestiones morales o prejuicios sociales, dado que ello no garantiza que la persona ejerza correctamente su función, sino que, al contrario, tiende a una cuestión estigmatizante que presume que una persona que ha cometido un delito necesariamente seguirá delinquir; lo cual es contrario al derecho penal del acto, que ha sido recogido por la Constitución Federal a partir de la reforma constitucional de 2008²⁴.

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 cargo público.

Por ello es que la existencia de este tipo de disposiciones es contraria a la dignidad de las personas, pues tienen por efecto que quienes fueron condenados serán objeto de una doble sanción: por un lado, la sanción que le es impuesta en ejercicio de la

²⁴ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 117/2020, *op. cit.*, párr. 52.

facultad punitiva del Estado con motivo de la comisión de un delito y, por otro, el reproche social posterior a la compurgación de su pena que tiene como consecuencia limitar alguno de sus derechos, una vez que se reinserta en la sociedad, lo cual no tiene razón de ser, ya que únicamente se fundamenta en la concepción estigmatizante y caduca de que una persona que ha cometido un delito no puede reinsertarse de manera funcional a la sociedad y, específicamente, en el ejercicio de un oficio o profesión²⁵.

En conclusión, este tipo de requisitos tiene por efecto estigmatizar a aquellas personas que deseen participar en prestando sus servicios en el sector público, al exigir que no cuenten con ningún tipo de infracciones a las leyes penales, por más insignificantes que estas sean, lo cual atenta contra los derechos humanos reconocidos en el parámetro de regularidad constitucional, por lo que la norma impugnada debe expulsarse del orden jurídico de la entidad.

2. Requisito de no haber sido inhabilitado para desempeñar otro cargo, empleo o comisión pública

El artículo 51 Bis, fracción V, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes establece que, para ocupar el cargo público de titular del órgano interno de control municipal, el aspirante no *“debe haber sido inhabilitado para desempeñar otro cargo, empleo o comisión pública”*.

Al respecto, debe recordarse que como se explicó en el parámetro de regularidad constitucional, cuando la Constitución General de la República alude a *calidades* que se requieren para que una persona que vaya a ser nombrado para el desempeño de un cargo público se está refiriendo a las cualidades o perfil y demás circunstancias que pongan en relieve el perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia el empleo o comisión que corresponda.

En otras palabras, se refiere a las cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a ésta.

Sentadas esas bases, la norma cuestionada establece una limitación para aquellas personas que fueron en algún momento sancionadas con inhabilitación (que puede

²⁵ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 117/2020, *op. cit.*, párr. 54.

ser en materia penal o administrativa, ya que la norma no hace ninguna acotación al respecto) estarán impedidas para desempeñar el cargo de titular del OIC municipal. Como se advierte, al igual que el requisito analizado en el apartado previo, es innegable que la fracción V del artículo 51 Bis de la Ley también contiene una exigencia que es *sobreinclusiva*, toda vez que comprende hipótesis irrazonables y desproporcionales, ya que la norma es en ese sentido, en extremo general en virtud de que:

- No permite identificar si la inhabilitación se impuso por resolución firme de naturaleza administrativa, civil o política o incluso penal;
- No distinguen entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas, ni entre faltas o delitos graves o no graves;
- No contiene un límite temporal, en cuanto a si la respectiva sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente; y,
- No distingue entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción o pena, y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos²⁶.

Dado que la norma abarca un gran número de supuestos, para este Organismo Nacional es evidente que al establecer la distinción legislativa a que se viene haciendo referencia, la cual impacta en el acceso a un empleo público, ello propicia que se excluyan por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido inhabilitada por cualquier vía, razón o motivo, y en cualquier momento, lo que, de manera evidente, ilustra la falta de razonabilidad y proporcionalidad de la medida, ya que, el gran número de posibles supuestos comprendidos en la hipótesis normativa objeto de análisis, impide incluso valorar si los mismos tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño del empleo público de referencia, e incluso, de cualquier puesto público²⁷.

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

²⁶ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 111/2019, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 21 de julio de 2020 bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 92.

²⁷ *Ibidem*, párr. 93.

candidatos al empleo, sobre todo, si el respectivo antecedente de sanción, no incide de forma directa e inmediata en la capacidad funcional para ejecutar de manera eficaz y eficiente el cargo.

Se advierte que el legislador local al establecer la disposición hizo una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar, sino en cierta forma, con su **honor y reputación**, a partir de no haber incurrido, nunca, en su pasado, en una conducta que el sistema de justicia penal, político o administrativo le haya reprochado a partir de una sanción determinada, lo cual, como se ha expresado, resulta *sobreinclusivo*²⁸.

Lo anterior corrobora que la fracción sujeta a análisis coloca en una condición social determinada e inferior con respecto a otros integrantes de la sociedad, a cualquier persona que ha sido sancionada con inhabilitación, **y se les excluye indefinidamente y de por vida, de la posibilidad de acceder a un empleo público.**

Ahora bien, es menester restar que ese tipo de requisitos provocan **un efecto inusitado y trascendente a cualquier inhabilitación impuesta en el pasado** de una persona, comprometiendo de forma indirecta la prohibición establecida en el artículo 22 constitucional, en tanto que sanciones impuestas a una persona un determinado tiempo, adquieren un efecto de carácter permanente durante toda su vida.

Sin embargo, esta Comisión Nacional no pasa por alto que pueden existir casos en los que en determinados empleos públicos podría resultar posible incluir una condición como la impugnada, pero con respecto a determinados delitos o faltas que, por sus características específicas, tengan el potencial de incidir de manera directa e inmediata en la función a desempeñar y en las capacidades requeridas para ello, lo que tendría que justificarse y analizarse caso por caso.

Al respecto, no se soslaya que la norma en concreto se refiere al titular del Órgano Interno del Control municipal, por lo que en un primer momento pudiera pensarse que existe una relación entre la restricción impuesta en la fracción V del artículo 51 Bis de la Ley con las funciones a desempeñar.

²⁸ *Ibidem*, párr. 96.

No obstante, lo anterior no subsana el problema de *sobreinclusión* de la norma, pues si bien es cierto las funciones correspondientes versan sobre la prevención, detección y combate de posibles actos de corrupción, se insiste en que no es válido excluir a una persona que fue sancionada por esa simple razón, máxime si se observa que dicho antecedente no incide verdaderamente en el adecuado ejercicio de las atribuciones previstas.

Sobre esa idea, debe considerarse que las sanciones de inhabilitación (en materia de responsabilidades administrativas) proceden tanto por faltas administrativas graves como no graves.

En efecto, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, las sanciones que proceden por cometer alguna de las faltas ahí establecidas consisten en:

- a. Amonestación pública o privada (sólo para faltas no graves).
- b. Suspensión del empleo, cargo o comisión.
- c. Destitución del empleo, cargo o comisión.
- d. Sanción económica (sólo para faltas graves).
- e. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

Ahora bien, cabe resaltar que la citada sanción de inhabilitación, en términos de la norma marco en materia de responsabilidades administrativas, será no menor a tres meses y no podrá exceder de un año por la comisión de faltas no graves; mientras que, para faltas graves, dicha inhabilitación tendrá una temporalidad de tres meses a veinte años, dependiendo el monto de la afectación de la falta administrativa o si no existe daños o perjuicios, ni beneficio o lucro alguno.

Por ende, pudiera darse la situación de que una persona tenga el antecedente de haber sido inhabilitada por una falta no grave, que pudo cometer de forma culposa, pero que, en realidad, de forma objetiva, no evidencie, exponga o acredite que si accede al cargo referido pudiera llegar a desempeñarlo de forma deficiente o alejada de los principios o valores que rigen a la función pública; no obstante, por disposición de la norma estará imposibilitada de acceder al cargo en comento.

Es así que la generalidad de la norma puede contemplar supuestos no justificados de exclusión, siendo que ahí radica el problema de *sobreinclusividad* que presenta la fracción, lo cual no resulta admisible en términos del parámetro de regularidad constitucional, aunado a que se reitera que las personas que han sido sancionadas con esta medida pero que ya han cumplido la misma, deben quedar en posibilidad de ejercer un cargo público en igualdad de circunstancias que las demás personas.

En conclusión, la norma reclamada debe ser invalidada toda vez que las personas que han cumplido con las sanciones que les fueron impuestas, no deben ser excluidas por ese solo hecho de la posibilidad ejercer un cargo público.

3. Test de escrutinio ordinario de proporcionalidad de ambos requisitos

Finalmente, para robustecer las anteriores consideraciones, esta Comisión Nacional considera que los requisitos exigidos en las disposiciones en combate consistentes en que las personas que aspiren a ocupar el cargo previamente mencionado no hayan sido condenadas por un delito intencional o inhabilitados para desempeñar otro cargo, empleo o comisión pública, transgreden el derecho de igualdad de quienes se encuentren en esa circunstancia, en virtud de que no existe una relación lógica entre esa exigencia 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 y en otros precedentes, 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 las normas combatidas en el caso que nos ocupa establecen una distinción para acceder a un cargo público en el estado de Aguascalientes entre las personas que fueron condenadas por delito intencional o que hayan sido inhabilitadas para desempeñar un cargo público y aquellas que no se encuentren en esas hipótesis. Con ello, la norma excluye 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 ese tipo 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.²⁹

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 con la finalidad que se persigue, sin ser necesario que sean los más idóneos.

Defendemos al Pueblo

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.

²⁹ 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"*.

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 podrían cumplir con el primer requisito del test, en virtud de que buscan generar las condiciones propicias para que quienes accedan al puesto mencionado tengan el perfil idóneo para el desempeño de la titularidad del órgano interno de control, es decir, que sean rectos, probos, honorables, entre otras cualidades que el legislador pudo estimar que no los reúnen las personas que cuenta con algún antecedente de sanción penal o administrativa.

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

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

En consecuencia, no se advierte que los preceptos normativos controvertidos tengan una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que persiguió el legislador, por lo que es claro que se traducen en medidas que atentan contra el derecho de igualdad. En esa virtud, resulta innecesario verificar que se cumpla con el resto del escrutinio, pues es inconcuso que las normas contradicen el parámetro de regularidad constitucional.

En suma, atendiendo a los elementos descritos, es dable concluir que el artículo 51 Bis, fracciones IV y V, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes que establecen como requisitos no haber sido sancionado por delito intencional o inhabilitado para desempeñar un cargo público, no aprueban un escrutinio ordinario de proporcionalidad, por lo que resultan transgresoras de derechos humanos, ya que la medida no guarda relación directa, clara e indefectible para el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que pudiera ser el ejercicio idóneo

de las funciones de la persona titular del órgano interno de control de los municipios del Estado.

Finalmente, debe considerarse que el hecho de que una persona haya sido condenada por la comisión de algún delito o inhabilitado para desempeñar un cargo público, forma parte de su vida privada, de su pasado y su proyección social; por ello, esa simple razón no resulta admisible para que se les impida participar activamente en los asuntos que le atañen a su comunidad, como lo es el desempeñarse en un cargo en el servicio público.

En conclusión, las fracciones del precepto controvertido son discriminatorias por generar una diferenciación injustificada, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar el cargo de titular del órgano interno de control de los municipios del estado de Aguascalientes, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el ejercicio del derecho a la libertad de trabajo y a acceder a un cargo público de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente en igualdad de condiciones a las demás, por lo debe declararse su invalidez.

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.

Defendemos al Pueblo

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 1° de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

2. Copia simple del Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes del 28 de marzo de 2022, que contiene el Decreto número 100 por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones a la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes. (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 fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

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



PROTESTO LO NECESARIO

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

LMP

CNDH
M É X I C O

Defendemos al Pueblo