

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 13 de mayo de 2022.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

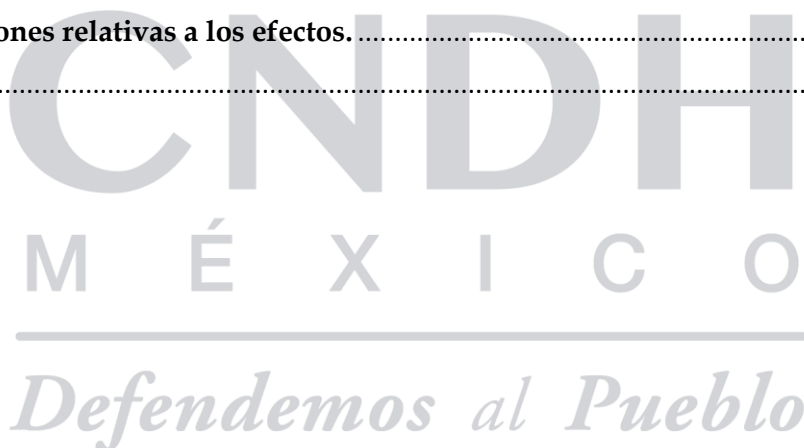
María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 86, fracciones III, en las porciones normativas *“intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión. Sin perjuicio de lo anterior, si se tratara”*, así como *“u otro que afecte seriamente la buena fama, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena”*, y VII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas, reformada y adicionada mediante Decreto No. 65-124, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de esa entidad federativa el 13 de abril 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.	4
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción.	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX.	Introducción.....	6
X.	Concepto de invalidez.....	6
	ÚNICO.....	6
	A. Derecho de igualdad y no discriminación.....	8
	B. Libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.....	12
	C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas	14
	• Test de escrutinio ordinario de proporcionalidad	27
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	31
	ANEXOS	31



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 Tamaulipas.

B. Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas.

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

Artículo 86, fracciones III, en sus porciones normativas “*intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión. Sin perjuicio de lo anterior, si se tratara*” así como “*u otro que afecte seriamente la buena fama, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena*”, y VII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas, reformada y adicionada mediante Decreto No. 65-124, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de esa entidad federativa el 13 de abril de 2022, cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 86. (...)

Para ser Auditor Superior se requiere satisfacer los requisitos siguientes:

III.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito *intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión. Sin perjuicio de lo anterior, si se tratara* de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que afecte seriamente la buena fama, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena;

(...)

VII.- No haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni removido de algún cargo del sector público o privado por causa diferente a la renuncia.

(...)”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 5º, 14, 16 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 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.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- 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.

Las disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas el 13 de abril de 2022, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del jueves 14 del mismo mes al viernes 13 de mayo de 2022. 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 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.

M É X I C O
Defendemos al Pueblo

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

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

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

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

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

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

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 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.

Defendemos al Pueblo

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. Las fracciones III, en las porciones normativas impugnadas, y VII del artículo 86 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas, establecen como requisito para ser titular de la Auditoría Superior de la entidad lo siguiente:

- no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión,
- no haber sido condenado por delito que afecte seriamente la buena fama, cualquiera que haya sido la pena,
- no haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni removido de algún cargo en el sector público o privado por causa diferente a la renuncia.

Dichas exigencias transgreden los derechos de igualdad y de no discriminación, de acceso a un cargo público, seguridad jurídica, así como la libertad de trabajo, al excluir de manera injustificada a determinadas personas para ocupar un cargo en el servicio público.

Lo anterior, pues las personas que han sido sancionadas en algún momento por la comisión de un delito o una falta administrativa y que ya cumplieron con la pena que les fue impuesta, deben tener la posibilidad de ocupar cargos públicos en igualdad de circunstancias que las demás personas; además de que los requisitos que se establezcan para el desempeño de un cargo deben ser claros y objetivos, y no susceptibles de calificaciones subjetivas o morales.

En el presente concepto de invalidez se desarrollarán los argumentos que sustentan la inconstitucionalidad de las fracciones impugnadas contenidas en el artículo 86 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas, pues establecen como requisitos para ocupar el cargo de Auditor o Auditora Superior de la entidad: a) no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión, b) no haber sido condenado por delito que afecten seriamente la buena fama, cualquiera que haya sido la pena, y c) no haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni removido de algún cargo en el sector público o privado por causa diferente a la renuncia.

En términos generales, se considera que las exigencias previstas resultan desproporcionadas y tienen por efecto excluir, de forma injustificada, a determinados sector de la población de la posibilidad de ejercer el cargo ya mencionado, por lo que resultan transgresoras del derecho de igualdad y no discriminación.

Particularmente, el requisito de no haber sido condenado por delito que afecte seriamente la buena fama es impreciso, pues permite a la autoridad conducente que evalúe el perfil calificar, de forma subjetiva, en qué situaciones se actualiza esa hipótesis, por lo tanto, la disposición normativa cuestionada permite un amplio margen de discrecionalidad, en contravención al derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Adicionalmente, las exigencias controvertidas 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 dichos preceptos normativos, 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 en que incurren las disposiciones impugnadas y concluir que no superan un escrutinio ordinario de proporcionalidad, de conformidad con los precedentes sostenidos por ese Alto Tribunal.

A. Derecho de igualdad y no discriminación

Para iniciar con el análisis de la disposición combatida, esta Comisión Nacional estima conveniente partir de que el artículo 1º de la Constitución Federal establece 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

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 incurso 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

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, Tomo I, p. 112, de 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, de 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*.

sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.⁷

El desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional se ha orientado a consolidar que no solo se otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley misma, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido. Por lo anterior, en los casos en que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizarse si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.⁸

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

Si bien el principio de igualdad no implica que todas las personas deban encontrarse en todo momento y en cualquier circunstancia en absoluta igualdad, lo cierto es que 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.

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

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

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

⁹ Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de 23 de febrero de 2015, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

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

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha 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 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

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 *Idem.*

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.

andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico.

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

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

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

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

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 el 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

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

dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos, derecho que únicamente podrá vedarse por determinación judicial o resolución gubernativa, en los términos de la ley, cuando se ofendan los derechos de terceros o de la sociedad.

Por su parte, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la obligación de adoptar providencias para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura; asimismo, los artículos 6 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo De San Salvador", establecen que toda persona tiene derecho al trabajo, el cual implica el goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, prescripciones internacionales que 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 desempeñar.¹⁴

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

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.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar el concepto de “calidad” contenido en el artículo 35 de la Norma Fundamental, ha sostenido que se refiere a las características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne¹⁶, esto es, que 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 manifestó en líneas previas, esta Comisión Nacional considera que las fracciones precisadas en el apartado III del presente escrito, contenidas en el artículo 86 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas, resultan contrarias a los derechos de igualdad, no discriminación, libertad de trabajo, seguridad jurídica, legalidad y acceso a un cargo público, reconocidos en el texto constitucional en los artículos 1º, 5º, 14, 16 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.

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 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.

Para exponer las razones que conllevan a la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas, se estima necesario transcribirlas a continuación:

“Artículo 86. (...)

Para ser Auditor Superior se requiere satisfacer los requisitos siguientes:

III.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión. Sin perjuicio de lo anterior, si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que afecte seriamente la buena fama, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena;

(...)

VII.- No haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni removido de algún cargo del sector público o privado por causa diferente a la renuncia.

(...)”

De la literalidad del artículo, este Organismo Nacional advierte que los requisitos que establece impiden, de manera injustificada, que determinadas personas accedan a la titularidad de la Auditoría Superior de Tamaulipas, en los siguientes casos:

1. Cuando hubieren sido **condenadas por:**

- a) cualquier delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión;
- b) cualquier otro delito que afecte seriamente la buena fama en el concepto público, en el que no se considerará la pena impuesta;

2. Si fueron **inhabilitadas para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o removidas de algún cargo del sector público o privado por causa diferente a la renuncia.**

Como puede apreciarse, las normas en combate limitan de forma genérica los derechos de las personas que fueron condenadas penalmente o sancionadas con inhabilitación, sin considerar en ninguna de las hipótesis descritas si las conductas por las cuales el sujeto fue sancionado se relacionan o no con las funciones que deba desempeñar con motivo del cargo.

A juicio de esta Institución Autónoma, no es constitucionalmente válido que, por regla general, se impida el acceso al desempeño del servicio público a las personas que hubieren cumplido una pena o sanción, una vez que ya cumplieron con estas, dado que ese tipo de medidas se traducen en una exclusión injustificada y

discriminatoria para las personas que se encuentren en alguna de esas hipótesis, cuyo efecto es impedir, a su vez, que ejerzan 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 corresponde al puesto de que se trate y, una vez hecho lo anterior, señalar con precisión únicamente las conductas ilícitas que se encuentran estrechamente vinculadas con el empleo en cuestión.

Al respecto, de conformidad con el artículo 90¹⁹ del ordenamiento cuestionado, la o el Auditor Superior de la entidad, en esencia, ejerce atribuciones de representación,

¹⁹ “ **Artículo 90.-** El Auditor tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Representar a la Auditoría ante las entidades sujetas de fiscalización, autoridades federales y locales, entidades federativas, municipios y demás personas físicas y morales, públicas o privadas;
- II. Presentar a la Comisión, el presupuesto anual de egresos, el Programa Anual de Auditoría; así como la información financiera, contable, presupuestal, patrimonial y programática de la Auditoría, para su integración al Tomo del Poder Legislativo de la Cuenta Pública del Gobierno del Estado de Tamaulipas;
- III. Administrar los bienes y recursos a cargo de la Auditoría y resolver sobre la adquisición y enajenación de bienes muebles y la prestación de servicios de la misma, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 161 de la Constitución, sus leyes reglamentarias y a lo previsto en la Ley de Bienes del Estado y Municipios de Tamaulipas.
- IV. Someter a consideración de la Comisión, el Programa Anual de Auditoría a más tardar el último día hábil del mes de noviembre del año anterior al que corresponda” (sic) y aprobar el Programa Anual de Actividades, así como el Plan Estratégico, este último abarcará un plazo mínimo de 3 años. Una vez aprobados serán enviados a la Comisión para su conocimiento;
- V. Expedir el Reglamento Interior de la Auditoría, en el que se establecerá la estructura orgánica, las atribuciones a sus unidades administrativas y sus titulares, además de establecer la forma en que deberán ser suplidos estos últimos en sus ausencias, su organización interna y funcionamiento, debiendo publicarlo en el Periódico Oficial;
- VI. Expedir los manuales de organización para la debida organización y funcionamiento de la Auditoría, el que deberá ser publicado en el Periódico Oficial.
- VII. Nombrar y remover a los servidores públicos de la Auditoría, quienes no deberán haber sido sancionados con la inhabilitación para el ejercicio de un puesto o cargo público;
- VIII. Expedir aquellas normas y disposiciones que esta ley le confiere a la Auditoría; así como establecer los elementos que posibiliten la adecuada rendición de cuentas y la práctica idónea de las auditorías, tomando en consideración las propuestas que formulen las entidades sujetas de fiscalización y las características propias de su operación;
- IX. Presidir de forma dual con el Titular de la Contraloría Gubernamental el Comité Rector del Sistema Estatal de Fiscalización;
- X. Ser el enlace entre la Auditoría y la Comisión;
- XI. Solicitar a las entidades sujetas de fiscalización, servidores públicos, y a los particulares, sean éstos personas físicas o morales, la información que con motivo de la fiscalización de las Cuentas Públicas se requiera;

-
- XII. Solicitar a las entidades sujetas de fiscalización el auxilio que necesite para el ejercicio expedito de las funciones de revisión y fiscalización;
- XIII. Ejercer las atribuciones que corresponden a la Auditoría en los términos de la Constitución, la presente ley y del Reglamento Interior de la propia Auditoría;
- XIV. Tramitar, instruir y resolver el recurso de reconsideración interpuesto en contra de las multas que se impongan conforme a esta ley;
- XV. Recibir de la Comisión las Cuentas Públicas para su revisión y fiscalización;
- XVI. Formular y entregar al Congreso, por conducto de la Comisión, el Informe General a más tardar el 20 de febrero del año siguiente de la presentación de las Cuentas Públicas;
- XVII. Formular y entregar al Congreso, por conducto de la Comisión, los Informes Individuales los últimos días hábiles de junio, octubre y el 20 de febrero siguientes a la presentación de las Cuentas Públicas;
- XVIII. Autorizar, previa denuncia, la revisión durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades sujetas de fiscalización, así como respecto de ejercicios anteriores conforme lo establecido en la presente ley;
- XIX. Concertar y celebrar, en los casos que estime necesario, convenios con las entidades sujetas de fiscalización y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, con el propósito de apoyar y hacer más eficiente la fiscalización, sin detrimento de su facultad fiscalizadora; así como convenios de colaboración con los organismos nacionales e internacionales que agrupen a entidades de fiscalización superior homólogas o con éstas directamente, con el sector privado y con colegios de profesionales, e instituciones de reconocido prestigio de carácter multinacional;
- XX. Celebrar convenios interinstitucionales con entidades homólogas extranjeras para la mejor realización de sus atribuciones;
- XXI. Dar cuenta comprobada al Congreso, a través de la Comisión, de la aplicación de su presupuesto aprobado, dentro de los treinta primeros días del mes siguiente al que corresponda su ejercicio;
- XXII. Instruir la presentación de las denuncias penales o de juicio político que procedan, como resultado de las irregularidades detectadas con motivo de la fiscalización, con apoyo en los dictámenes técnicos respectivos.
Preferentemente lo hará cuando concluya el procedimiento administrativo;
- XXIII. Expedir la política de remuneraciones, prestaciones y estímulos del personal de confianza de la Auditoría, observando lo aprobado en el Presupuesto de Egresos correspondiente.
- XXIV. Elaborar para su envío a la Comisión el Plan Estratégico de la Auditoría;
- XXV. Presentar el recurso de revisión administrativa respecto de las resoluciones que emita el Tribunal;
- XXVI. Recurrir las determinaciones de la Fiscalía Especializada y del Tribunal, de conformidad con lo previsto en los artículos 20, Apartado C, fracción VII, y 104, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- XXVII. Transparentar y dar seguimiento a todas las denuncias, quejas, solicitudes, y opiniones realizadas por los particulares o la sociedad civil organizada, salvaguardando en todo momento los datos personales;
- XXVIII. Establecer los mecanismos necesarios para fortalecer la participación ciudadana en la rendición de cuentas de las entidades sujetas a fiscalización;
- XXIX. Formar parte del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción en términos de lo dispuesto por el artículo 154 fracción I de la Constitución y la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Tamaulipas;
- XXX. Rendir un informe anual basado en indicadores en materia de fiscalización, debidamente sistematizados y actualizados, mismo que será público y se compartirá con los integrantes del Comité Coordinador a que se refiere la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Tamaulipas y al Comité de Participación Ciudadana. Con base en el informe señalado podrá presentar desde su competencia proyectos de recomendaciones integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos,

administración, de programación, reglamentarias, de remoción y designación de servidores públicos, de dirección, entre otros.

Por tanto, es evidente que las fracciones reclamadas del artículo 86 de la ley no atienden a casos concretos y permiten que se impida a una persona desempeñar el cargo aun cuando la conducta infractora que cometió en el pasado no guarde relación con las funciones a desempeñar.

Así, la fracción III del mencionado artículo permite, *verbigracia*, que queden impedidas de toda posibilidad de ocupar tal cargo aquellas personas que hubieren sido condenadas por la comisión de los delitos de bigamia²⁰, uso de señales, marcas o fierros de ganado registrados a nombre de un tercero²¹, o reporte hechos falsos, por ejemplo, a elementos de protección civil²², que tipifica el Código Penal de la entidad.

de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, por lo que hace a las causas que los generan;

XXXI. Elaborar en cualquier momento estudios y análisis, así como publicarlos;

XXXII. Designar los notificadores, visitadores o auditores que deban practicar notificaciones, visitas de inspección y auditorías a las entidades sujetas de fiscalización, para lo cual podrá contratar despachos externos, asesorías o servicios de terceros.

XXXIII. Otorgar a servidores públicos de la Auditoría, poderes generales y especiales para pleitos y cobranzas y actos de administración, con todas las facultades aun las que requieran poder especial conforme a la ley. El nombramiento podrá ser ejercido ante particulares y ante toda clase de autoridades.

XXXIV. Imponer las multas que correspondan en los términos de esta ley;

XXXV. Determinar los el (sic) uso de los medios de apremio señalados en la presente ley.

XXXVI. Las demás que señale esta ley y demás disposiciones legales aplicables.

De las atribuciones previstas a favor (sic) Auditor en esta ley, sólo las mencionadas en las fracciones II, IV, V, VI, VII, VIII, XIII, XIV, XV, XVIII, XIX, XX, XXI, XXIII, XXVII, y XXXIII de este artículo son de ejercicio exclusivo del Auditor y por tanto, no podrán ser delegadas."

²⁰ "ARTICULO 282.- Comete el delito de bigamia el que estando unido en matrimonio no disuelto ni declarado nulo por sentencia firme contraiga otro con las formalidades legales."

²¹ "ARTICULO 412.- Al que use para los fines que están destinados las señales, marcas o fierros de ganado registrados a nombre de un tercero, sin consentimiento de éste, se le impondrá la sanción de uno a dos años de prisión y multa de treinta a cuarenta veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, con independencia de las sanciones que le correspondan por el delito que cometa."

²² "ARTICULO 172.- Comete el delito de ataques a las vías de comunicación y utilización indebida de los sistemas de auxilio a la población: (...)

III.- El que por cualquier medio reporte hechos falsos a los elementos de los policías estatales o municipales, cuerpo de bomberos, personal de instituciones públicas o privadas que presten servicios de emergencia o protección civil, que impida o cause un perjuicio o trastorno que afecten el buen funcionamiento de dichos sistemas. (...)"

Los ejemplos referidos nos permiten vislumbrar con mayor claridad la generalidad del precepto, pues la persona que se encuentre en alguna de esas situaciones quedará imposibilitada de acceder al cargo en comento, aunque ello no reduzca sus calificaciones, capacidades o competencias para el desempeño debido del empleo, a pesar de que esas conductas no guarden relación estrecha con las funciones del cargo de mérito y aun cuando la pena impuesta ya haya sido cumplida.

En ese entendido, se considera que en atención a las funciones a desempeñar en el mencionado cargo, las restricciones contenidas en la fracción III del artículo 86 de la ley son desproporcionadas y atentan contra 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 por un delito intencional que haya ameritado una pena corporal de más de un año de prisión o cualquier otro que “afecte seriamente su buena fama” –, aun cuando el hecho ilícito cometido no se relacione de manera alguna con las atribuciones del Auditor Superior del Estado, de manera que las porciones normativas impugnadas resultan *sobreinclusivas*.

En otras palabras, la generalidad y amplitud de las partes normativas demandadas contenidas en el artículo 86 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la entidad, al ser *sobreinclusivas*, provocan un escenario absoluto de prohibición que impide acceder, en condiciones de plena igualdad, al mencionado empleo público 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, sobre todo, tratándose de sanciones que ya fueron ejecutadas o cumplidas.

Si bien pudiera pensarse que las porciones reclamadas de la fracción III indicada, de alguna forma, pretenden acotar el requisito al prever que las personas que deseen acceder a dicho cargo no deben haber sido condenadas por la comisión de delitos que hubieren ameritado pena corporal de más de un año de prisión, de lo cual podría pensarse que se exige cierta probidad y honestidad a quienes aspiren a ser titulares de la Auditoría Superior tamaulipeca, para así garantizar que su ejecución sea regular y se apegue en todo momento a la legalidad.

Sin embargo, las porciones normativas en combate desbordan su objetivo y terminan por excluir a las personas que pretenden reinsertarse a la sociedad, tras haber compurgado una pena por haber incurrido en una conducta delictiva en el pasado.

Lo anterior se patentiza aún más con la última parte de la fracción III del artículo 86 de la Ley, en la que el legislador local estableció que en los casos en que se trate de cualquier otro delito que *afecte seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena*, pues el efecto de la norma es que todas las personas que se encuentren en ese supuesto queden excluidas para ejercer el cargo público de mérito, cuando a juicio de la autoridad, su “fama” se encuentre mermada por tener cualquier antecedente penal.

Es decir, las personas que fueron condenadas por cualquier delito, sin considerar el grado de responsabilidad, la temporalidad en la que se ejecutó la conducta ni la pena que se le haya impuesto, pueden quedar excluidas para ejercer el cargo público multicitado, si es que se califica que tal hecho afectó su “fama pública”, a juicio de la autoridad aplicadora de la norma.

En otras palabras, una persona no podrá desempeñarse en dicho empleo público si es que incurrió en cualquier infracción a las leyes penales, incluso cuando le haya sido impuesta la pena mínima o el ilícito fuere cometido culposamente, si es que la autoridad o ente que califique el cumplimiento de los requisitos considera, a su juicio, que el hecho generador de la sanción lesionó seriamente su *buena fama*.

Por ende, esta Comisión Nacional observa que específicamente la porción “*u otro que afecte seriamente la buena fama en el concepto público*”, tiene dos efectos adversos a los derechos humanos. Primero, como ya se mencionó, porque los alcances de la porción normativa resultan extremadamente amplios, incluso en mayor medida que la primera parte de la misma fracción, que se refiere a no haber sido condenado con más de un año de prisión por delito intencional para ocupar el cargo.

Esto es así dado que, a diferencia de la primera, la porción aludida puede comprender todo tipo de delitos culposos, dolosos, graves o no graves e incluso aquellos que tampoco guarden relación con las funciones a desempeñar, por lo que la comisión de cualquier tipo de ilícitos, incluso aquellos que ni siquiera ameritan pena corporal, podrían estimarse lesivos de la buena fama de una persona, lo que los ubica en un estado de desigualdad respecto de quienes no se encuentran en ese supuesto.

Precisamente por lo anterior, es que este Organismo Autónomo también estima que la expresión “*u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público*” resulta amplia y ambigua, dado que ineludiblemente requiere de una valoración subjetiva,

en la medida de que será el operador jurídico quien determine en qué casos la comisión de un determinado delito y su sanción ha restado honorabilidad o reputación a una persona.

Ello es así porque el texto de la norma exige que la fama de una persona que pretenda aspirar al desempeño del cargo mencionado se encuentre lesionada, dañada o perjudicada, pasando por alto que la buena o mala fama no puede tener una connotación o significado unívoco aceptable para todas las personas, toda vez que este concepto entraña una valoración eminentemente subjetiva.

Por tanto, la indicada porción normativa se traduce en una medida arbitraria, pues cualquier delito cometido, incluidos los culposos o aquellos que por su comisión sólo ameritaron una penalidad mínima, pueden ser valorados como elementos que menguan la reputación o renombre de una persona a juicio de otra, impidiendo que accedan al cargo en mención.

Por tanto, ante la ambigüedad del requisito contenido en la última parte de la fracción III del artículo 86 de la ley cuestionada, también se vulnera el derecho de seguridad jurídica de quienes aspiren a desempeñarse en el cargo de Auditora o Auditor Superior de Tamaulipas, ya que no les brinda certeza acerca de lo que dicho concepto significa, pues como ya se ha apuntado, se trata de una exigencia cuya determinación depende de valoraciones subjetivas sobre lo que se considera bueno o malo, severo o grave o intrascendente.

Esta Comisión Nacional no pasa por alto que existen delitos que son de tal gravedad que sí pueden afectar la honorabilidad de una persona y, por tanto, impactar negativamente en la percepción de la prestación del servicio público por parte de la sociedad. Empero, la norma impugnada no expresa un sentido normativo acotado, por el contrario, la amplitud de la disposición permite que se impida el acceso a un empleo o cargo sea cual sea el delito de que se trate, **si es que otros determinan que por ese hecho no se tiene buena fama pública.**

En ese sentido, la norma privilegia un aspecto subjetivo al prever un concepto que atiende a una valoración social de lo que debe ser considerado bueno o malo, y no a un elemento objetivo, como a la gravedad de los delitos por su grado de afectación a la sociedad o que pueda incidir de alguna manera en el adecuado desempeño del cargo.

De conformidad con lo anterior, es innegable que los alcances de las porciones normativas impugnadas contenidas en la fracción III del artículo 86 de la Ley resultan extremadamente amplios. 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 delictivas 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.

Es decir, el legislador realizó distinciones que no están estrechamente vinculadas con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar, pues exigir que la persona no haya sido condenada por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión o cualquier otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, cualquiera que haya sido la pena, no tiene una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro de quien pretenda ejercer el cargo público referido; menos aún, la forma tan amplia al establecer que quedarán excluidas las personas que hayan sido condenadas por cualquier delito que lastime la fama de una persona en el concepto público.

En ese orden de ideas, la generalidad de las disposiciones se traduce en una prohibición absoluta y *sobreinclusiva* que excluye *a priori* y sin distinción a las personas que han cumplido una pena y se han reinsertado en la sociedad, creando así una condición estigmatizante.

Además, 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 delinquirando; lo cual es contrario al derecho penal del acto, que ha sido recogido por la Constitución Federal a partir de la reforma constitucional de 2008²³.

²³ 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. 52.

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 compurgado la pena que le haya sido impuesta, debe estimarse que se encuentra en aptitud de volver a ocupar un cargo público.

Así, la existencia de este tipo de disposiciones son contrarias a la dignidad de las personas, pues tienen por efecto que quienes fueron condenados a una pena serán objeto de una doble sanción: por un lado, la sanción que le es impuesta en ejercicio de la 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 profesión²⁴.

Consecuentemente, las porciones normativas contenidas en la fracción III del artículo impugnado resultan discriminatorias por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar el cargo ya referido, además de propiciar un supuesto de discriminación por motivos de condición social y por dejar en estado de incertidumbre a las personas por una redacción imprecisa y poco clara, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente mediante el desempeño de un servicio público.

Explicada la inconstitucionalidad de la fracción III del artículo 86 de la ley, esta Comisión Nacional advierte que otra fracción del mismo numeral también impone la exigencia de acreditar un requisito que igualmente se estima contrario al bloque de regularidad constitucional.

La fracción VII impugnada establece que para ocupar el cargo multirreferido también se requiere *No haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni removido de algún cargo del sector público o privado por causa diferente a la renuncia.*

²⁴ *Ibidem*, párr. 20.

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 ser en materia penal o administrativa, o en cualquier otra materia, ya que la norma no hace ninguna acotación al respecto) estarán impedidas para desempeñar el cargo de titular de la Auditoría Superior de Tamaulipas.

Como se advierte, al igual que el requisito analizado con antelación, es innegable que la fracción VII del artículo 86 de la Ley también contiene una exigencia que es *sobreinclusiva*, toda vez que comprende hipótesis irrazonables y desproporcionales, ya que la norma es 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 efectos²⁵.

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, se impacta en el acceso a un empleo público, lo que propicia

²⁵ 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.

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 público²⁶.

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 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 aprecia 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*²⁷.

Lo anterior se hace más evidente si se cae en cuenta que adicional a ese requisito, también se previó que quedan excluidas las personas que fueron removidas de algún cargo del sector público o privado por causa diferente a la renuncia, lo cual maximiza el espectro de exclusión, pues abre la posibilidad de que entren un gran número de supuestos que permitan segregar a las personas que se ubiquen en esas situaciones, sin posibilidad de que se valore, caso por caso, si es admisible esa restricción.

²⁶ *Ibidem*, párr. 93.

²⁷ *Ibidem*, párr. 96.

Es así que la fracción VII del artículo 86 de la ley 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 a quienes fueron removidos de un cargo en el sector público y privado, **excluyéndolos indefinidamente y de por vida de la posibilidad de acceder a un empleo público.**

Ahora bien, es menester manifestar 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.

Igualmente, tampoco resulta admisible que una persona sea excluida de por vida de la posibilidad de ocupar un empleo por algún antecedente laboral acaecido en un trabajo previo, como la remoción de la que fue objeto. Si bien es cierto que para decidir qué persona será contratada para un trabajo, se deben considerar diversos factores que permitan determinar cuál es el mejor perfil, ello no significa que las restricciones se prevean de forma inflexible en las leyes, sin posibilidad de atender a casos concretos.

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 alguna de las impugnadas, pero sólo respecto a determinados delitos o faltas cometidas 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.

No debe perderse de vista que el mero hecho de cometer un ilícito o una falta 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 un delito o de cualquier otro acto contrario a derecho 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.

Por lo explicado, las fracciones reclamadas del artículo 86 de la Ley reclamada deben ser invalidadas toda vez que las personas que han cumplido con las sanciones penales o administrativas que les fueron impuestas, no deben ser excluidas por ese solo hecho de la posibilidad ejercer un cargo público.

Dicho lo anterior, esta Comisión Nacional estima que los requisitos contenidos en las fracciones III, en su porción normativa impugnada, y VII contenidas en el artículo 86 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas, deben ser analizados a la luz de la proscripción constitucional de hacer distinciones entre las personas que han sido condenadas y aquellas que no tienen antecedentes penales o de sanciones administrativas.

Al respecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes²⁸, ha hecho patente que el estudio para determinar la constitucionalidad de los requisitos que establezcan distinciones entre personas con antecedentes de sanciones penales o administrativas y aquellas que no se encuentran en esos supuestos para acceder a un cargo o empleo determinado, debe realizarse través de un escrutinio ordinario o de razonabilidad, ya que dichas exigencias no constituyen una categoría sospechosa, pero sí se traducen en una distinción entre las personas que fueron sentenciadas por delito y quienes no se encuentren en dicha situación.

En ese sentido, toda vez que en el presente caso el legislador local realizó distinciones injustificadas en perjuicio de las personas que fueron sancionadas penal o administrativamente, y que les impide ocupar titularidad del cargo público referido, en desigualdad de circunstancias que aquellos que no se encuentran en esas situaciones, este Organismo Autónomo procederá a analizar la constitucionalidad de las normas a través de un *test* de escrutinio ordinario.

- **Test de escrutinio ordinario de proporcionalidad**

Esta Comisión Nacional considera que los requisitos exigidos en las disposiciones impugnadas consistentes en que las personas que aspiren a ocupar el cargo previamente mencionado no hayan sido condenadas por un delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, cualquiera que haya sido la pena, ni

²⁸ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 85/2018, 83/2019, 111/2019, 125/2019, 117/2020 y 192/2020.

inhabilitadas para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni removidas de algún cargo del sector público o privado por causa diferente a la renuncia, transgreden el derecho de igualdad de quienes se encuentren en alguna de esas circunstancias, en virtud de que no existe una relación lógica entre esas exigencias 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 precedentes posteriores, previo al análisis constitucional de los preceptos normativos que se estiman transgresores del principio de igualdad, debe satisfacerse tres puntos: i) determinar si existe una distinción con la medida legislativa; ii) elegir el nivel de escrutinio que deberá aplicarse, y iii) desarrollar cada una de las etapas del *test* elegido.

En cuanto al primero, se considera que las disposiciones normativas combatidas en el caso que nos ocupa establecen distinciones para acceder a un cargo público en el estado de Tamaulipas entre las personas que 1) fueron condenadas por delitos intencionales con pena de prisión de más de un año, o lastimen su buena fama, 2) inhabilitados para ocupar un cargo, empleo o comisión pública, 3) hubieren sido removidas de algún cargo público o privado por causa diferente a la renuncia, y aquellas que no se encuentren en ninguno de esos supuestos. 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 ese tipo de requisitos para acceder a un cargo o empleo.

En ese sentido, 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 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, este Comisión Nacional procede aplicarlo en el caso concreto para determinar si las disposiciones normativas superan el referido examen.

En la especie, se advierte que las disposiciones impugnadas podría cumplir con el primer requisito de escrutinio, en virtud de buscan generar las condiciones propicias para que quienes accedan al puesto mencionado tengan el perfil necesario para el desempeño de las funciones que competen a la persona titular de la Auditoría Superior tamaulipeca, es decir, que sean rectos, probos, honorables, entre otras cualidades, que el legislador pudo estimar que no los reúnen las personas que cuentan con algún antecedente de haber sido sancionados penal o administrativamente, o removidos de un empleo previo.

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”*.

En cuanto a la segunda grada de escrutinio, se considera que la medida legislativa establecida por el legislador **no tiene relación directa**, clara e indefectible, para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de contar con servidores públicos adecuados y eficientes, pues no existe base objetiva para determinar que una persona sin antecedentes de haber sido sancionado, ya sea penal o administrativamente, 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 las normas controvertidas tengan una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que persiguió el legislador, por lo que es claro que los preceptos se traducen en una medida que atenta contra el derecho de igualdad. En esa virtud, resulta innecesario verificar que se cumpla con el resto del escrutinio, pues es inconcuso que las normas contradicen en parámetro de regularidad constitucional.

En suma, atendiendo a los elementos descritos, el artículo 86, fracción III, en las porciones normativas precisadas, y VII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas, no aprueban un escrutinio ordinario de proporcionalidad, por lo que resultan transgresoras de derechos humanos, ya que las medidas no guardan relación directa, clara e indefectible para el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que pudiera ser el ejercicio idóneo de las funciones de las personas que se desempeñen como titulares de la Auditoría Superior de la entidad.

Finalmente, debe considerarse que el hecho de que una persona haya sido condenada por la comisión de algún delito o falta administrativa 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 en un cargo en el servicio público.

En conclusión, las fracciones del precepto impugnado son discriminatorias por generar una diferenciación injustificada, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar la titularidad de la Auditoría Superior de Tamaulipas, pues dichas distinciones tienen 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 que 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.

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 Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas del 13 de abril de 2022, que contiene el Decreto No. 65-124 por el que se reformó la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de 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.

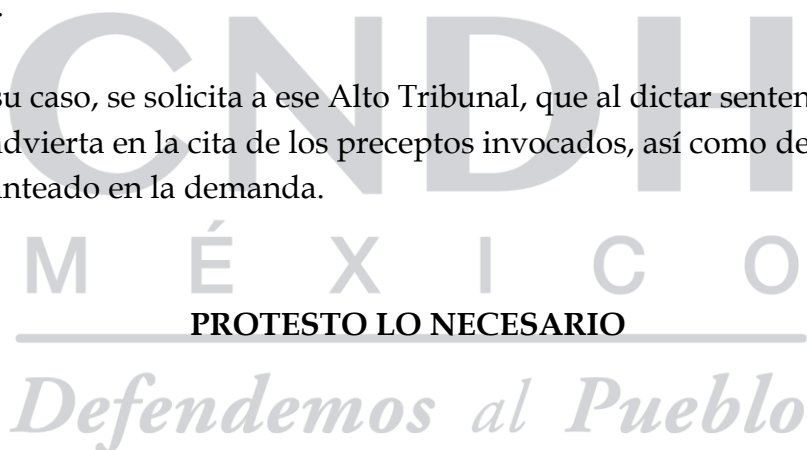
SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

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 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.



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

LMP