

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 125/2019
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS**

**MINISTRA PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
SECRETARIO: SULEIMÁN MERAZ ORTIZ**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual correspondiente al **quince de abril de dos mil veintiuno**, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 125/2019 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 14 D, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, reformado mediante Decreto 27391/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de la Entidad el uno de octubre de dos mil diecinueve.

T R Á M I T E

- 1. Presentación de la acción.** Mediante escrito presentado el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó la invalidez del artículo 14 D, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, reformado mediante Decreto 27391/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de la Entidad el uno de octubre de dos mil diecinueve.
- 2. Autoridades emisora y promulgadora.** La norma general impugnada se emitió por el Congreso y se promulgó por el Gobernador, ambos del Estado de Jalisco.

3. Artículos señalados como violados. La Comisión estimó como preceptos constitucionales violados los artículos 1°, 5° y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 5.6 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 10.3, 25, inciso c) y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 5 y 6 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”; así como violación a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, acceso a un cargo en el servicio público y libertad de trabajo.

4. Conceptos de invalidez. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos adujo lo siguiente:

- El numeral 14 D, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, propicia un efecto discriminatorio al contemplar como requisito para ser Director del Centro de Evaluación y Control de Confianza no haber sido sancionado por alguna autoridad administrativa Federal, Estatal o Municipal, o por el Consejo de la Judicatura con motivo de una queja presentada en su contra o de un procedimiento de responsabilidad administrativa iniciado de oficio, lo que constituye una exigencia desproporcional que vulnera los derechos humanos de igualdad y no discriminación de acceso a un cargo en el servicio público.
- Tal requerimiento transgrede el derecho de acceso a un cargo público, pues las personas que cometieron faltas administrativas y que cumplieron con la sanción correspondiente (ya sea amonestación, suspensión, destitución o inhabilitación) deberán tener la posibilidad de ejercer el cargo público, máxime que las sanciones de destitución y suspensión proceden incluso por la comisión de faltas administrativas no graves.

- El requisito de mérito debe ser entendido como una disposición que contiene categorías sospechosas prohibidas por la Constitución Federal, que atenta contra la dignidad humana y tiene por efecto anular y menoscabar el derecho de las personas a ser nombrado para cualquier empleo, en el caso, como Director del Centro de Evaluación y Confianza del Poder Judicial del Estado de Jalisco.
- Refiere que los servidores públicos que cometen faltas administrativas tanto graves como no graves deben ser sancionados de forma ejemplar conforme a la ley general de la materia; sin embargo, la redacción de la disposición impugnada tiene como consecuencia que aquellas personas que en ejercicio de su encargo hayan sido sancionadas, incluso mediante una amonestación por la comisión de una falta administrativa no grave, automáticamente queden impedidos para ocupar la titularidad del Centro de Evaluación y Control de Confianza del Poder Judicial del Estado de Jalisco.
- Asimismo, la norma es discriminatoria al generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria para ocupar el cargo referido, además de propiciar un supuesto de discriminación por motivos de condición social, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones.
- Aduce que al establecer de forma genérica y absoluta que no podrán aspirar a la titularidad del Centro de Evaluación y Control de Confianza todas aquellas personas que han sido sancionadas por alguna autoridad administrativa Federal, Estatal o Municipal, o por el Consejo de la Judicatura, sin importar el tipo de falta que dio lugar a la sanción ni la temporalidad de la misma, constituye un

requisito injustificado pues ello no significa que los aspirantes no sean aptos para desempeñar el cargo de mérito.

- Finalmente, solicita que se extiendan los efectos de invalidez a otras normas que contengan el mismo vicio de inconstitucionalidad.

5. **Registro y turno.** Mediante proveído de cuatro de noviembre de dos mil diecinueve, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad con el número **125/2019**; y, por razón de turno, fungió como instructora la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.
6. **Admisión.** Por auto de cinco de noviembre de dos mil diecinueve, la Ministra instructora admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco, para que rindieran sus respectivos informes.
7. **Informe de la autoridad emisora.** El Poder Legislativo del Estado de Jalisco al rendir su informe sostuvo medularmente lo siguiente:
 - Los conceptos de invalidez deben declararse infundados, dado que el precepto impugnado fue emitido en ejercicio de las atribuciones conferidas a dicho Poder Público, en términos de lo dispuesto por el artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 35, fracción I, de la Constitución Local.
 - Refiere que la designación del Director del Centro de Evaluación de Control de Confianza del Poder Judicial, obedece a un esquema no discrecional, sino a un procedimiento en el que participa el propio Poder Judicial, pues se trata de una terna que se envía al Congreso, cuyos aspirantes deben cumplir con los

mismos requisitos exigidos para una magistratura, a fin de que se someta al proceso de elección.

- La porción normativa impugnada se sustenta en diversos principios, en virtud de que el ingreso y la permanencia de los Magistrados y Jueces del Poder Judicial del Estado, son materia de regulación que corresponde al Poder Público. Así, tal exigencia responde al principio de igualdad y no discriminación, pues se basa en una diferencia razonable y objetiva, ya que el Director del Centro de Evaluación de Control de Confianza del Poder Judicial en la Entidad tiene conferidas diversas atribuciones del sistema de evaluación de control de confianza, cuya finalidad es garantizar la probidad y honorabilidad de los funcionarios del Poder Judicial.
- Refiere que está justificado constitucionalmente el presupuesto que se impugna para acceder al cargo de Director del Centro de Control de Confianza del Poder Judicial, pues será éste quien proponga el contenido y los criterios de las evaluaciones de control de confianza de los Jueces de Primera Instancia y Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia en la entidad; las normas y procedimientos técnicos para llevarlas a cabo; y, los requisitos que deben contener los certificados correspondientes.
- Expone que, en cuanto a la supuesta violación al derecho de acceso a un cargo público por tratarse de un requisito irrazonable, no asiste razón a la accionante, ya que la norma persigue asegurar que la persona encargada del Centro de Evaluación y Control de Confianza sea de probada honorabilidad, y si la comisión de una falta no grave y el cumplimiento de su respectiva sanción administrativa no equivale por sí sola a una pérdida de honorabilidad y probidad, esa situación afectaría la percepción de todo el sistema de control y confianza propuesto por la reforma

respectiva, pues lo que se pretendió es que su titular cuente con una fama pública intachable.

8. Informe de la autoridad promulgadora. El Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco informó, en síntesis, lo siguiente:

- El precepto impugnado es constitucional y debe reconocerse su validez, ya que no infringe los derechos humanos previstos en los artículos 1º y 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Refiere que el requisito que deberá cumplir el Director del Centro Estatal de Evaluación de Control y Confianza del Poder Judicial del Estado de Jalisco no contempla una diferenciación basada en el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.
- Considera que el precepto impugnado no establece una restricción desproporcional para acceder a un cargo en el servicio público porque resulta de explorado derecho que la libertad de trabajo no es absoluta, sino que dicha libertad tiene sus límites cuando se ofendan los derechos de la sociedad.
- Refiere que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que cuando un particular decida desarrollar una actividad que se encuentre reglamentada, éste debe sujetarse a los ordenamientos que la rigen para ejercerla.

- Por tal motivo, no debe confundirse la libertad de trabajo o de ocupar un cargo en el servicio público con la obligación de cumplir requisitos para aspirar a desempeñar dichos cargos.
- Alude que el objeto de la norma impugnada es garantizar que las personas que ocupen el referido cargo sean los mejores perfiles para tal efecto, sobre todo si entre sus altas responsabilidades estará dirigir el Centro de Evaluación de Control de Confianza del Poder Judicial, que entre otras atribuciones tiene la aplicación de evaluaciones a Jueces y Magistrados, como requisito de ingreso y permanencia en el cargo.
- Señala que el desempeño del cargo público de mérito es de suma importancia en la estructura del Poder Judicial, por lo que sus aspirantes tienen que ajustarse a las normas que lo reglamentan.
- En ese sentido, al margen de que la sanción administrativa a que se refiere la actora pueda ser incluso una amonestación, y que por consecuencia no sea de aquellas consideradas como graves, ello en nada trastoca la constitucionalidad de la norma impugnada, pues no puede desatenderse que la previsión reclamada fue una exigencia del legislador ordinario en ejercicio de las facultades que le concede la Constitución Federal y la local, a fin de salvaguardar que la persona que desempeñe el cargo sea una persona intachable, precisamente por la altísima responsabilidad que tendrá a su cargo en beneficio de la colectividad.

9. Alegatos. Mediante escrito recibido el doce de marzo de dos mil veinte, el Delegado de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hizo valer los alegatos que estimó pertinentes.

10. Cierre de instrucción. Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento,

mediante proveído de dieciocho de agosto de dos mil veinte, quedó cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

C O N S I D E R A N D O :

- 11. PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver 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 y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre la porción normativa de un dispositivo de carácter local y la Constitución Federal.
- 12. SEGUNDO. Oportunidad.** Es oportuna la presentación de la acción de inconstitucionalidad, pues se hizo en el plazo legal establecido en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, dentro de los treinta días naturales contados a partir del día siguiente de la fecha de publicación de la norma impugnada.
- 13.** Efectivamente, el Decreto impugnado se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el martes uno de octubre de dos mil diecinueve, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción transcurrió del miércoles dos de octubre al jueves treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve.
- 14.** La demanda se presentó el jueves treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que fue oportuna su presentación.

15. TERCERO. Legitimación. La demanda fue suscrita por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con copia certificada del oficio DGPL-1P3A.-4858 de trece de noviembre de dos mil catorce, relativo a su nombramiento.

16. Así, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica:

*“**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;

(...)”.

17. En ese sentido, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estatuye en su numeral 15, fracciones I y XI,¹ la representación legal y la

¹ **“Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

(...)

facultad para promover las respectivas acciones de inconstitucionalidad a cargo de su Presidente, por lo que se actualiza la hipótesis de legitimación que contempla el referido artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el presente asunto fue promovido por un ente legitimado y mediante su debido representante.

18. **CUARTO. Causas de improcedencia y sobreseimiento.** Las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada no hacen valer causas de improcedencia, ni este Tribunal Pleno advierte de oficio que se actualice alguna. Por lo tanto, lo procedente es analizar los conceptos de invalidez.
19. **QUINTO. Análisis de fondo.** En el único concepto de invalidez que formula la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, argumenta que el numeral 14 D, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, al establecer como requisito para ocupar el cargo de Director del Centro de Evaluación y Control de Confianza no haber sido sancionado por alguna autoridad administrativa Federal, Estatal o Municipal, o por el Consejo de la Judicatura con motivo de una queja presentada en su contra o de un procedimiento de responsabilidad administrativa iniciado de oficio, propicia un efecto discriminatorio y desproporcional que vulnera los derechos humanos de igualdad y no discriminación de acceso a un cargo en el servicio público.
20. Lo anterior, porque las personas que cometieron faltas administrativas y que cumplieron con la sanción correspondiente (ya sea amonestación, suspensión, destitución o inhabilitación), deberán tener la posibilidad de ejercer el cargo público; máxime que las sanciones de destitución y

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; (...)."

suspensión proceden incluso por la comisión de faltas administrativas no graves, ya que al contemplar de forma genérica y absoluta que no podrán aspirar a ejercer la titularidad del Centro de Evaluación y Control de Confianza todas aquellas personas que fueron sancionadas administrativamente, sin importar el tipo de falta que dio lugar a la sanción ni la temporalidad de la misma, constituye un requisito injustificado, pues ello no significa que los aspirantes no son aptos para desempeñar el cargo público.

21. Para la Comisión, la norma impugnada atenta contra la dignidad humana y el principio de igualdad, en virtud de que el requisito para acceder al referido cargo público debe ser entendido como una disposición que contiene categorías sospechosas prohibidas por el artículo 1º constitucional, que implica categorizar, excluir, marginar o discriminar a quienes cuentan con determinadas características o atributos, en el caso, las asociadas a haber sido suspendidas, destituidas o inhabilitadas por resolución firme como servidor público.
22. A fin de atender los planteamientos que formula la accionante, resulta indispensable traer a colación el artículo impugnado de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, reformado mediante Decreto 27391/LXII/19, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 14 D.- El Director del Centro de Evaluación de Control de Confianza deberá cumplir con los requisitos siguientes:

[...]

IX. No haber sido sancionado por alguna autoridad administrativa Federal, Estatal o municipal, o por el Consejo de la Judicatura con motivo de una queja presentada en su contra o de un procedimiento de responsabilidad administrativa iniciado de oficio.”

23. Como puede advertirse, la norma prevé como uno de los presupuestos para que el aspirante pueda ocupar el cargo de Director del Centro de Evaluación de Control de Confianza no haber sido sancionado por alguna autoridad administrativa Federal, Estatal o Municipal, o por el Consejo de la Judicatura.
24. En relación con un tema similar, este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 111/2019², analizó conforme al derecho a la igualdad y a la no discriminación diversas porciones normativas de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo que preveían como requisito para acceder a diversos cargos en dicha Fiscalía General que los aspirantes no hayan sido previamente destituidos o inhabilitados como servidores públicos.
25. Al respecto, se precisó que el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal, dispone como derecho de la ciudadanía poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.

² Resuelta en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte. Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, relativo al estudio de fondo del tema 3, denominado “Exclusión de cargos públicos de quienes han sido **suspendidos, destituidos o inhabilitados por resolución firme como servidores públicos** o de quienes están sujetos a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local”, en su parte 9.1., denominada “Vulneración del principio de igualdad y no discriminación, en la exclusión de cargos públicos de quienes han sido suspendidos, destituidos o inhabilitados por resolución firme como servidores públicos”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 74, fracción VII, en su porción normativa “ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público”, 75, fracción VI, en su porción normativa “ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público”, 84, apartado A, fracción VIII, en su porción normativa “ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público”, 85, apartado A, fracción XI, en su porción normativa “ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público”, y 86, apartado A, fracción VIII, en su porción normativa “ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público”, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto Número 357, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de septiembre de dos mil diecinueve. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y con voto particular. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El señor Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

26. Se indicó que ese derecho también está reconocido en los artículos 23, numeral 1, inciso c), de la Convención Americana de Derechos Humanos, y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³.
27. Se destacó que cuando la Constitución Federal se refiere en su artículo 35 al concepto **“calidades”**, ello ha sido entendido por este Alto Tribunal como lo referido a las **“características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne”**⁴, interpretación que es consistente con la lectura del artículo 1, numeral 2 del Convenio Internacional del Trabajo No. 111 relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación⁵, del tenor siguiente:

“Artículo 1

1. A los efectos de este Convenio, el término discriminación comprende:

³ **CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS**

“23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.”

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

“25. Derechos Políticos

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 21, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

⁴ Jurisprudencia P./J. 123/2005, 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.”**

⁵ Ratificado por México el 11 de septiembre de 1961.

a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;

b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.

2. Las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.

3. A los efectos de este Convenio, los términos empleo y ocupación incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo.”

28. En dicho fallo se hizo alusión a que la noción de **“calidades”**, asumida por este Alto Tribunal en la controversia constitucional 38/2003⁶, también era compatible con lo previsto en el artículo 123, Apartado B), fracción VII de la Constitución Federal, que refiere que **“la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes”**, en los siguientes términos:

*“[...] Del análisis del artículo 35, fracción II, constitucional, se advierte que si bien estamos ante un derecho de configuración legal, pues corresponde al legislador fijar las reglas selectivas de acceso a cada cargo público, su desarrollo no es completamente disponible para el legislador, pues **la utilización del concepto “calidades” se refiere a las cualidades o perfil de una persona**, que vaya a ser nombrada en el empleo, cargo o comisión de que se trate, que pueden ser: capacidad, aptitudes, preparación profesional, edad y demás circunstancias, que pongan en relieve el perfil*

⁶ Resuelta en sesión de veintisiete de junio de dos mil cinco.

idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia el empleo o comisión que se le asigne.

*Asimismo, para efectos de su correcta intelección, el concepto “calidades” también debe vincularse con el principio de eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones contenido en el artículo 113, así como con lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción VII, que dispone que la designación del personal **sea mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes**, del que se desprenden los principios de mérito y capacidad; interpretación que debe ser relacionada con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo, y 116, fracción VI, que ordenan que las relaciones de trabajo entre los Estados y los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes expidan las legislaturas de los Estados, **con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias.***

*Luego, el entrelazamiento entre los diversos preceptos constitucionales citados a la luz de una interpretación sistemática autoriza a concluir que la Constitución impone la **obligación de no exigir para el acceso a la función pública, requisito o condición alguna que no sea referible a los principios de eficiencia mérito y capacidad que se plasman en dichos preceptos**, mismos que deben ser respetados por el legislador en la regulación que realice el legislador, de manera que deben considerarse violatorios de la prerrogativa de los ciudadanos de acceso a los cargos públicos todos aquellos supuestos que, sin esta referencia, establezcan una diferencia discriminatoria entre los ciudadanos mexicanos.”*

29. Asimismo, se hizo referencia a que dicha cuestión se retomó en la acción de inconstitucionalidad 28/2006 y acumuladas 29/2006 y 30/2006⁷, en los siguientes términos:

*“[...] el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, editorial Espasa, vigésima segunda edición, establece que **calidad** significa, entre otras:*

⁷ Resuelta el cinco de octubre de dos mil seis.

"Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a "algo, que permiten juzgar su valor".

"Estado de una persona, naturaleza, edad y demás "circunstancias y condiciones que se requieran "para un cargo o dignidad".

*De las anteriores connotaciones deriva que en cuanto a la primera, el concepto calidad, aplicado a una persona, debe entenderse como la **propiedad o conjunto de propiedades inherentes a ésta que permitan juzgarla por sí misma**, por lo propio, natural o circunstancial de la persona a que se alude y que la distingue de las demás, cuyo sentido se obtiene de la definición que tiene la voz inherente, que significa **"lo que por su naturaleza está de tal manera unido a otra cosa, que no se puede separar de ella"**.*

La segunda también está dirigida a establecer que, lo que define la calidad de una persona, son los aspectos propios y esenciales de ésta, tan es así, que el punto de partida de la expresión, de los aspectos empleados para ejemplificar lo definido, son precisamente la naturaleza y la edad, por lo que incluso la expresión "y demás circunstancias" debe entenderse que está referida a otras características de la misma clase o entidad, es decir, propios del individuo, y no derivar de elementos o requisitos ajenos al ciudadano."

30. Por tales razones, lo importante era entender que cuando el artículo 35, fracciones II y VI, de la Constitución Federal, utiliza el término **"las calidades que establezca la ley"**, se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a ésta.
31. Así —precisó este Tribunal Pleno— al definir en las leyes secundarias respectivas, tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público, será necesario que los requisitos al efecto establecidos 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 comisión.

32. Por ello, en principio, para la definición de las respectivas calidades al ser establecidas en la respectiva ley, como requisitos exigibles para cada empleo o comisión en el servicio público, será importante identificar las tareas o funciones inherentes a cada cargo o puesto público.
33. Lo anterior, sin perjuicio de que, para determinados puestos federales o locales, se exige desde la Constitución Federal el cumplimiento de determinados requisitos tasados, como lo es el caso de la edad, el perfil profesional o la residencia, por ejemplo⁸, y de que es necesario distinguir entre el acceso a un cargo de elección popular, del acceso a un empleo o comisión en la función pública, que, acorde con el nivel de especialización que se necesita, puede requerir de calidades técnicas más específicas.
34. Se dijo que, en cualquier caso, fuera de las condiciones establecidas de manera expresa en la Ley Fundamental para determinados empleos y comisiones, los Congresos Federal y locales cuentan con una amplia libertad de configuración para instituir las respectivas calidades, en tanto las mismas no vulneren por sí mismas algún derecho humano u otro principio constitucional⁹.
35. También se destacó la necesidad de que los respectivos requisitos sean razonables y permitan de manera efectiva el acceso a la función pública en condiciones generales de igualdad, en respeto a lo previsto en los artículos 1º y 35, fracción VI de la Constitución Federal, 23, apartado 1, inciso c) de

⁸ Así lo exigen, entre otros, el artículo 95 para el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁹ Así se falló, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, resuelta el seis de septiembre de dos mil dieciocho, por lo que se refiere a los requisitos del Fiscal General de la Ciudad de México.

la Convención Americana de Derechos Humanos y 25, inciso c) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

36. Este Tribunal Pleno consideró que los requisitos para acceder a diversos cargos, consistentes en que los aspirantes no hayan sido previamente destituidos o inhabilitados como servidores públicos, al no estar relacionados con características o atributos en las personas que han sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginar y/o discriminar, no comprendían una categoría sospechosa.
37. De allí que no fuera necesario que ese tipo de normas se sometieran a un escrutinio de constitucionalidad especialmente cuidadoso o estricto, pero sí a un **test simple de razonabilidad** para arribar a la conclusión de que las normas que preveían tales requisitos (no haber sido destituidos o inhabilitados) para ocupar un cargo público resultaban inconstitucionales, pues esos requisitos eran sobreinclusivos.
38. En el presente caso, la norma impugnada regula un requisito similar al examinado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la referida acción de inconstitucionalidad, pues exige para acceder al cargo de Director del Centro de Evaluación de Control de Confianza, que el aspirante no haya sido sancionado por alguna autoridad administrativa Federal, Estatal o Municipal, o por el Consejo de la Judicatura, con motivo de una queja presentada en su contra o de un procedimiento de responsabilidad administrativa iniciado de oficio.
39. Por tal motivo, dicho requisito (no haber sido sancionado) se analizará conforme al **test simple de razonabilidad** anunciado, ya que no puede ser equiparado con las categorías sospechosas previstas en el artículo 1° constitucional.
40. Como puede advertirse, la norma impugnada, si bien persigue la realización de un fin constitucionalmente aceptable con motivo del establecimiento de

calidades determinadas para el acceso al cargo de Director del Centro de Evaluación de Control de Confianza, lo cierto es que el requisito relativo a que no pese en contra del aspirante una sanción administrativa previa resulta irrazonable y abiertamente desproporcional, en la medida en que:

- No permite identificar el tipo de sanción administrativa impuesta;
- No distingue entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas, ni entre faltas graves o no graves;
- No contiene 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, y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.

41. De tal manera que, la norma impugnada no supera el test de razonabilidad al ser sobreinclusiva, ya que restringe el acceso a un empleo público al excluir por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido sancionada administrativamente, por cualquier razón o motivo, y en cualquier momento. Lo que de manera evidente ilustra la falta de razonabilidad y proporcionalidad de la medida, en virtud de que el gran número de posibles supuestos comprendidos en la hipótesis normativa objeto de análisis, impide incluso valorar si tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño de Director del Centro de Evaluación de Control de Confianza.

42. En ese tenor, la restricción al empleo público de mérito, por el solo hecho de que el solicitante haya sido sancionado en el pasado, sin especificar el tipo de sanción administrativa impuesta o su gravedad, y si ésta ya fue ejecutada o cumplida, sin duda hace patente una condición de desigualdad no justificada frente a otros potenciales candidatos al puesto, 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 correspondiente encargo.

43. Por lo tanto, la norma impugnada no cumple la condición que ha establecido este Alto Tribunal en torno al acceso a los cargos públicos, en el sentido de que las calidades fijadas en la ley deben ser **razonables** y **no discriminatorias**¹⁰, de conformidad con el artículo 35 de la Constitución Federal.
44. Efectivamente, en la norma examinada el legislador local 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 haya sido reprochada a partir de una sanción por algún tipo de responsabilidad administrativa, lo cual, como se ha expresado, contiene un problema de sobreinclusión.
45. De este modo se coloca en una condición social determinada e inferior con respecto a otros integrantes de la sociedad, a cualquier persona que ha sido sancionada administrativamente, y se le excluye indefinidamente y de por vida, de la posibilidad de acceder al empleo público que refiere la norma impugnada.
46. Así, el referido requisito provoca un efecto inusitado y trascendente a cualquier sanción por responsabilidad administrativa impuesta en el pasado a una persona, comprometiendo de forma indirecta la prohibición establecida en el artículo 22 constitucional, en tanto que sanciones impuestas en un determinado tiempo, adquiere una consecuencia de carácter permanente en la vida de la persona, en la medida en que dicha

¹⁰ Acción de inconstitucionalidad 74/2008. Fallada el 12 de enero de 2010.

exclusión tiene un efecto discriminante, no justificado, que origina un vicio de inconstitucionalidad de la norma.

47. Cabe aclarar —*como se determinó en la referida acción de inconstitucionalidad 111/2019*— que tal conclusión no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos públicos podría resultar posible incluir una condición 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.
48. Ya que podría ocurrir que el perfil de una persona sancionada por determinadas conductas, por ejemplo, graves o dolosas, o afines a faltas o delitos relacionados con la función a desempeñar, no resultare idóneo para el ejercicio de alguna función o comisión en el servicio público, en tanto que ello podría comprometer la eficiencia y eficacia requeridas, sobre todo si la conducta sancionada es relativamente reciente; pero lo que no es posible aceptar, es diseñar normas sobreinclusivas como la impugnada, en la que se prejuzga la idoneidad para el desempeño de un empleo público, sobre la base de que una persona cuenta con un antecedente de sanción administrativa sin importar el origen, momento o circunstancias de ello, o si ya ha sido cumplida.
49. Por las razones expuestas, lo procedente es declarar la invalidez del numeral 14 D, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco.
50. **SEXTO. Efectos.** En términos del artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la declaración de invalidez surtirá efectos a partir de la fecha de notificación de los puntos resolutivos de esta ejecutoria al Congreso del Estado de Jalisco.

Además, para el eficaz cumplimiento de la sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo y al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial, ambos del Estado de Jalisco.

51. No pasa inadvertido para esta instancia la solicitud que formuló la accionante en el sentido de hacer extensiva la invalidez a otras normas que contengan el mismo vicio de inconstitucionalidad decretado, sin que especifique alguna en particular.
52. Sin embargo, este Tribunal Pleno estima que no es procedente hacer extensivos los efectos de la declaratoria de invalidez a otros numerales de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco porque no se advierte diverso precepto cuya validez dependa de la porción normativa declarada inválida o que contenga el mismo vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal¹¹.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 14 D, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, adicionado mediante el Decreto número 27391/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de octubre de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos

¹¹ “**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:
(...)”

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

puntos resolutivos al Congreso del Estado de Jalisco, sin menoscabo de que también se notifiquen al titular del Poder Ejecutivo y al Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, por las razones señaladas en los considerandos quinto y sexto de esta decisión.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 14 D, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, adicionado mediante el Decreto Número

27391/LXII/19, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de octubre de dos mil diecinueve.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con precisiones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco, sin menoscabo de que también se notifiquen al titular del Poder Ejecutivo y al Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco y 2) determinar que no es procedente extender los efectos de la declaratoria de invalidez decretada a otros numerales de la ley cuestionada. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto aclaratorio.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas.

El señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistió a la sesión de quince de abril de dos mil veintiuno por desempeñar una comisión oficial.

El señor Ministro Presidente en funciones Franco González Salas declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman el señor Ministro Presidente en funciones y la señora Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

**PRESIDENTE EN FUNCIONES DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

PONENTE

MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA