

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
300/2020

PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS

VISTO BUENO
SRA. MINISTRA

PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

COTEJÓ

SECRETARIOS: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ Y ALEJANDRO FÉLIX
GONZÁLEZ PÉREZ

Colaboró: Cynthia Edith Herrera Osorio

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del dieciocho de enero de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 300/2020, planteada con la finalidad de que se analice el artículo 81, fracciones II, en la porción normativa: **“y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año”**, V, en la porción normativa **“contar con reconocida solvencia moral”** y VII, en las porciones normativas: **“ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público”** y **“ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local en términos de las normas aplicables”**; de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, reformada mediante Decreto número 194, publicado el veintitrés de octubre de dos mil veinte en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Demanda inicial y normas impugnadas.** Por escrito recibido el veintitrés de noviembre del dos mil veinte en el Buzón Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y registrado el veinticuatro siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 81, fracciones II, en la porción normativa: **“y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año”**, V, en la porción normativa **“contar con reconocida solvencia moral”** y VII, en las porciones normativas: **“ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público”**

y ***“ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local en términos de las normas aplicables”***; de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, reformada mediante Decreto número 194, publicado el veintitrés de octubre de dos mil veinte en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa.

2. Señaló como autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de México.
3. **Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La Comisión accionante estima violentados los artículos 1o., 5o., 14, 16 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 8 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 3 y 6 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ***“Protocolo de San Salvador”***; 2, 25, inciso c), y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y, 2 y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.
4. **Conceptos de invalidez.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos adujo, en esencia, lo siguiente:
 - **La exigencia de no haber sido condenado por delito doloso que amerite prisión de más de un año** -fracción II, del artículo 81, de ley orgánica impugnada- resulta inconstitucional, en virtud que dicha disposición vulnera el derecho de igualdad y no discriminación, ya que impide de manera injustificada que las personas accedan a un cargo público (titular del Órgano Interno de Control del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México).

Estima que dicha porción normativa resulta sobreinclusiva, en razón que las personas que han cometido cualquier delito intencional, sea cual sea la gravedad de éste, quedan imposibilitadas para fungir en el mencionado cargo.

En ese sentido, las personas que hayan sido sentenciadas por cualquier delito doloso, sin atender más que a la pena que fue impuesta, quedarán imposibilitadas para ejercerlo; es decir, no se toma en cuenta si las conductas ilícitas realizadas se encuentran vinculadas con las funciones a ejercer en el cargo en cuestión o que constituyan un impedimento para realizar las labores correspondientes.

Argumenta que la norma constituye una hipótesis demasiado abierta y excesiva que impide de forma injustificada que determinadas personas ocupen cargos públicos, con base en su condición social y/o jurídica, en virtud de lo cual se les da un trato inferior (diferenciado) respecto a las demás personas que no hayan recibido una condena similar (más de un año).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 300/2020

Por tanto, una vez que la persona ha compurgado su pena, se debe estimar que se encuentra en aptitud de reinsertarse en la sociedad en pleno ejercicio de sus derechos en un plano de igualdad.

Señala que este tipo de requisitos tiene por efecto estigmatizar a aquellas personas que deseen prestar sus servicios en el sector público, al exigir que no cuenten con ningún tipo de infracciones a las leyes penales, por más insignificantes que estas sean, lo cual atenta contra los derechos humanos reconocidos en el parámetro de regularidad constitucional.

- **El requisito de tener reconocida solvencia moral** -fracción V, del artículo 81, de la norma impugnada- vulnera el derecho de seguridad jurídica al usar términos indeterminados e imprecisos que permiten arbitrariedades.

Ello en virtud que dicha expresión resulta amplia y ambigua, pues ineludiblemente requiere de una valoración subjetiva, siendo la autoridad calificadora del cumplimiento de los requisitos para aspirar a dicho cargo, quien determine en qué casos una persona tiene o no solvencia moral.

En ese tenor, la norma exige que la moralidad de la persona que pretenda aspirar al multicitado cargo se encuentre reconocida como apropiada, pasando por alto que la buena o mala integridad no puede tener una connotación o significado uniforme para todos, lo cual se traduce en una forma de discriminación.

Ello se traduce en una medida arbitraria, pues dada la amplitud del precepto, cualquier circunstancia podría ser considerada como elemento que merme la reputación o renombre de una persona a juicio de otra, impidiendo que accedan al cargo.

Señala además que la ambigüedad y dificultad en la uniforme apreciación de la expresión, se traduce en una forma de discriminación.

- **El exigir no estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado como servidor público, por resolución firme** -primera parte de la fracción VII, del artículo 81, de la ley impugnada- resulta un requisito injustificado y desproporcional que vulnera el derecho a la igualdad y a la no discriminación, ya que impide de forma injustificada ocupar cargos públicos con base en la condición social y/o jurídica de las personas, pues implica que una persona que ha sido sujeto de responsabilidad administrativa, una vez que cumple con su sanción, debe quedar en posibilidad de ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público, de lo contrario se trataría de una inhabilitación perpetua.

Las sanciones de destitución e inhabilitación proceden incluso por la comisión de una falta administrativa no grave, aunado a que las personas que han sido sancionadas con estas medidas y han cumplido las mismas, deben quedar en posibilidad de ejercer un cargo público.

Aduce que, en términos de la ley general en materia de responsabilidades de los servidores públicos, la sanción consistente en la inhabilitación temporal será menor a tres meses y no podrá exceder de un año, cuando se trata de faltas no graves, mientras que para las faltas graves establece que será de tres meses a veinte años dependiendo el monto de la afectación de la falta o si existen daños o perjuicios, beneficios o lucro alguno.

Esto se traduce en que las personas que hayan sido destituidas o inhabilitadas por la comisión de una falta administrativa grave o no grave quedarán impedidas para ocupar el cargo público por tiempo determinado.

Consecuentemente, una vez cumplidas las sanciones correspondientes, no existe justificación para excluir a las personas para ejercer un cargo público, en el caso, la titularidad del Órgano Interno de Control del Tribunal Administrativo del Estado de México.

Establecer de forma genérica y absoluta que no podrán aspirar a ejercer el cargo todas aquellas personas que hayan sido destituidas o inhabilitadas en el servicio público, sin importar el tipo de falta que dio lugar a la sanción, así como tampoco la temporalidad de esta, constituye un requisito injustificado, pues tal situación no significa que las personas aspirantes no son aptas para desempeñarse en el empleo de que se trate.

- **Requerir no estar sujeto a un proceso de responsabilidad administrativa federal o local** -segunda parte de la fracción VII, del artículo 81, de la norma administrativa impugnada- violenta el derecho humano de igualdad y no discriminación, de ser nombrado para ejercer cualquier empleo o comisión del servicio público, al trabajo, así como el principio de presunción de inocencia, al excluir de manera injustificada a aquellas personas que se encuentren en dicho supuesto, sin que ello implique que sean responsables.

Además, dicha norma puede contener una distinción basada en una categoría sospecha prohibida por la Constitución Federal, pues atenta contra la dignidad humana y tiene por objeto anular o menoscabar el derecho de las personas a ser nombradas para cualquier empleo o comisión del servicio público.

La porción normativa impugnada no resiste el escrutinio estricto, pues si bien se puede alegar que dicha exigencia atiende a que la persona que ocupe dicho cargo debe revestir la mayor probidad posible y debe resultar de una reputación intachable, la formulación normativa no es la menos restrictiva para conseguir ese fin, máxime cuando menoscaba el derecho de las personas a acceder a un cargo público por la simple razón de encontrarse sometido a un procedimiento de responsabilidad.

Es decir, no se trata de personas que han sido declaradas responsables en materia administrativa y que, por lo tanto, su probidad o buena reputación podría estar en duda, sino que se trata de personas que se encuentran

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 300/2020

sujetas a un procedimiento que no ha finalizado, lo cual genera un espectro de discriminación para acceder al cargo de titular del Órgano Interno de Control del Tribunal Administrativo del Estado de México.

Además, debe mencionarse que esta disposición puede dar pauta a casos en los que una persona sea denunciada para que sea sometida a procedimiento de responsabilidad y así hacer nugatorio su acceso al cargo público de que se trate, por lo que dicho requisito no responde a una razón objetiva y se erige como una medida discriminatoria que atenta contra la presunción de inocencia de una persona que aún no ha sido declarada responsable de forma definitiva.

Exigir un estatus libre de procesos de responsabilidad para acceder al cargo, trae como consecuencia la discriminación motivada por una condición imprevista o mal intencionada, cuyos efectos presumen culpabilidad y limitan la pretensión de los aspirantes, aun cuando cumplan con el resto de los requisitos que se requieren para el cargo.

La norma impugnada realiza una indebida equiparación de las personas declaradas culpables de la comisión de un delito culposo y los inhabilitados por resolución firme, respecto de las personas sujetas a proceso.

De tal forma que no solo conlleva la obstaculización del derecho de acceso al cargo público, con base en una categoría sospechosa, sino que también resulta contraria al principio de presunción de inocencia.

- Finalmente, la comisión accionante argumenta, de manera general, que la entidad federativa se encuentra facultada para establecer los requisitos que estime idóneos para aquellos que quieran ejercer la titularidad del organismo mencionado, sin embargo, su facultad se encuentra limitada por el principio de igualdad y no discriminación.

5. **Registro del expediente y turno del asunto.** Mediante proveído de Presidencia de veintiséis de noviembre de dos mil veinte, se ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad con el número **300/2020** y la turnó a **la Ministra Yasmín Esquivel Mossa** para su trámite y la elaboración del proyecto correspondiente.
6. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de veintisiete de noviembre de dos mil veinte, la Ministra instructora admitió a trámite el presente asunto, ordenó dar vista a las autoridades que emitieron las normas impugnadas para que rindieran sus respectivos informes. De igual forma, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que antes del cierre de instrucción manifestaran lo que a su respectiva representación correspondiera.
7. **Informe del Poder Legislativo del Estado de México.** Mediante escrito recibido el diecinueve de enero de dos mil veintiuno en el Buzón Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Anaís Mirlam Burgos Hernández, en

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 300/2020

su carácter de Presidenta de la Diputación Permanente de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de México, compareció en representación del Poder Legislativo de la entidad a rendir el informe correspondiente.

8. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de México.** Por escrito recibido el cinco de marzo de dos mil veintiuno en la Oficialía de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Carlos Felipe Fuentes del Río, en su carácter de Director General Jurídico y Consultivo de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos del Estado de México, compareció a nombre del Gobernador Constitucional de esa entidad federativa a rendir el informe correspondiente.
9. **Pedimento del Fiscal General de la República y manifestación de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** El citado funcionario y la referida dependencia no formularon manifestación alguna o pedimento.
10. **Cierre de la instrucción.** Mediante proveído de veintiséis de abril de dos mil veintiuno se decretó el cierre de la instrucción.

I. COMPETENCIA

11. 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. de su Ley Reglamentaria; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General 5/2013 del Tribunal Pleno, de trece de mayo de dos mil trece; toda vez que en ella la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por parte de una norma de carácter general de una entidad federativa.

II. OPORTUNIDAD

12. La acción de inconstitucionalidad se presentó de forma oportuna, es decir, dentro del plazo de treinta días naturales que establece el artículo 60 de la ley reglamentaria¹.
13. Así, el cómputo inició el sábado veinticuatro de octubre de dos mil veinte y venció el domingo veintidós de noviembre siguiente, ya que la norma reclamada fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México el veintitrés de octubre de dos mil veinte, en la inteligencia de que la accionante

¹**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 300/2020

contaba con un día más para presentar su escrito inicial, en términos del artículo 60 citado, el cual dispone que: **“Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente”**.

14. En consecuencia, si la demanda se presentó el veintitrés de noviembre del dos mil veinte en el Buzón Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe concluirse que la acción es oportuna; tal y como se muestra en el siguiente calendario:

Octubre 2020							Noviembre 2020						
D	L	M	M	J	V	S	D	L	M	M	J	V	S
				1	2	3	1	2	3	4	5	6	7
4	5	6	7	8	9	10	8	9	10	11	12	13	14
11	12	13	14	15	16	17	15	16	17	18	19	20	21
18	19	20	21	22	23	24	22	23	24	25	26	27	28
25	26	27	28	29	30	31	29	30					

III. LEGITIMACIÓN

15. La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.
16. **Legitimación en la causa.** El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra leyes de carácter federal y local, así como tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.
17. La acción de constitucionalidad es promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 81, fracciones II, en la porción normativa: **“y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año”**, V en la porción normativa **“contar con reconocida solvencia moral”** y VII, en las porciones normativas: **“ni haber sido”** y **“ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local en términos de las normas aplicables”**, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.
18. Por lo anterior, la Comisión accionante cuenta con legitimación en la causa, toda vez que impugna disposiciones de carácter estatal que, a su criterio, transgreden derechos humanos.

19. **Legitimación en el proceso.** Los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos² y 18 de su Reglamento Interno³, otorgan a la persona en que recaiga la Presidencia la representación legal de dicho órgano, así como la facultad para promover el presente medio de control constitucional.
20. En ese sentido, obra en autos copia certificada del Acuerdo de doce de noviembre de dos mil diecinueve emitido por la Mesa Directiva del Senado de la República, mediante el cual se hace constar que, en sesión de siete de noviembre del mismo año, se designó como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a María del Rosario Piedra Ibarra, por un periodo de cinco años, comprendido del dos mil diecinueve al dos mil veinticuatro.
21. En consecuencia, toda vez que la acción de inconstitucionalidad fue promovida por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se debe colegir que dicha servidora pública tiene legitimación en el proceso.

IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

22. Al no existir causas de improcedencia propuestas por las partes y este Tribunal Pleno no advierte alguna de oficio, lo conducente es realizar el estudio de fondo

V. ESTUDIO DE FONDO

23. Para el análisis de los conceptos de invalidez planteados, se dividirá el estudio en cuatro subapartados:

V.1. Porción normativa “no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año”, contenida en la fracción II, del artículo 81, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.

24. La Comisión promovente aduce que el requisito de no haber sido condenado por delito doloso que amerite prisión de más de un año, para ser titular del Órgano Interno de Control del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México resulta inconstitucional porque vulnera el derecho de igualdad y no discriminación, en virtud que dicha disposición, impide de manera injustificada que las personas accedan a un cargo público con base en su condición social

² **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

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

I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; [...]

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, [...]”

³ **Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

“**Artículo 18.** La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual **le corresponde ejercer**, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y **su representación legal.**”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 300/2020

y/o jurídica, ya que se les da un trato diferenciado respecto a las demás personas que no hayan recibido una condena similar (más de un año).

25. Aunado a ello, estima que la porción normativa resulta sobreinclusiva, pues las personas que hayan cometido cualquier delito intencional, sea cual sea la gravedad de éste, quedan imposibilitadas para fungir en el mencionado cargo.
26. Además, la personas que han compurgado su pena, se encuentran en aptitud de reinsertarse en la sociedad en pleno ejercicio de sus derechos en un plano de igualdad.
27. Para analizar el concepto de invalidez planteado, es necesario puntualizar los criterios que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido con relación a los temas aquí planteados.

A. Principios de igualdad y no discriminación.

28. Esta Suprema Corte ha analizado un requisito similar al que se impugna en otros casos. En efecto, en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016,⁴ 85/2018,⁵ 86/2018,⁶ 50/2019,⁷ 125/2019,⁸ 108/2020,⁹ 117/2020¹⁰ y 118/2020,¹¹ se concluyó que la imposición del requisito de no contar con antecedentes penales o no haber sido condenado por delito doloso para el ejercicio de un cargo público resultaba inconstitucional.

⁴ Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte por unanimidad de once votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de no contar con antecedentes penales para ejercer el cargo de Jefe de Manzana o Comisario Municipal del Estado de Veracruz. Fojas 34 a 41.

⁵ Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos. Se declaró inconstitucional el requisito de no contar con antecedentes penales para poder obtener una licencia para ejercer el cargo de agente inmobiliario en el Estado de Baja California Sur. Párrafos 14 a 73.

⁶ Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de no tener antecedentes penales para ejercer el cargo de Director General de Organismos Descentralizados Operadores de Agua Potable del Estado de Sonora. Párrafos 20 a 34.

⁷ Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de no contar con antecedentes penales para integrar el Comité de Contraloría Social del Estado de Hidalgo. Fojas 12 a 22.

⁸ Resuelta en sesión de quince de abril de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos. Se determinó declarar la inconstitucionalidad del requisito de 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 iniciado de oficio para ejercer el cargo director del Centro de Evaluación y Control de Confianza del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Párrafos 19 a 49.

⁹ Resuelta en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno por mayoría de nueve votos. Se determinó la inconstitucionalidad del requisito de no haber sido sentenciado por la comisión de delitos calificados como graves para ejercer el cargo de Comisario, Subcomisario y Jefe de Manzana del Estado de Yucatán. Párrafos 49 a 61.

¹⁰ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos. Se determinó declarar la inconstitucionalidad del requisito de no haber recibido condena por delitos dolosos para poder realizar estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción en el Estado de Chihuahua. Párrafos 16 a 62.

¹¹ Resuelta en sesión de veinte de mayo de dos mil veintiuno por mayoría de nueve votos. Se determinó declarar la inconstitucionalidad del requisito de no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de más de un año para ejercer el cargo de Titular de la Jefatura del SATTAM del Estado de Tamaulipas. Párrafos 41 a 71.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 300/2020

29. En las acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 85/2018, 86/2018 y 50/2019 se retomó la línea jurisprudencial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que se refiere al principio de igualdad contenido en el artículo 1° de la Constitución Federal como un derecho humano que consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante. En coherencia, también se desarrollan estas ideas en los siguientes párrafos.
30. El principio de igualdad no significa que todos los individuos deban de ser tratados de la misma manera en todo momento, en cualquier circunstancia y en condiciones absolutas, sino que la diferencia de trato debe fundamentarse en el hecho de que los individuos se encuentren en situaciones distintas y que esto amerite un trato diferenciado. Esto es, el principio de igualdad exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, partiendo del entendimiento de que, si bien, en ocasiones hacer distinciones estará constitucionalmente prohibido, en otras no solo estará permitido, sino que será constitucionalmente exigido.¹²
31. Asimismo, de acuerdo con el desarrollo jurisprudencial relativo al derecho a la igualdad, esta Suprema Corte ha establecido que se configura a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley.¹³ Por un lado, el primero obliga 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 deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente. Por el otro lado, el segundo principio 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.¹⁴
32. De lo anterior se desprende que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene como objetivo remover o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

¹² Acción de inconstitucionalidad 8/2014, fallada por el Tribunal Pleno el once de agosto de dos mil quince por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Véase también el amparo directo en revisión 1349/2018, resuelto por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el quince de agosto de dos mil dieciocho por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Párrafos 54 a 62.

¹³ Jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.) de rubro: "**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO**".

¹⁴ Ídem.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 300/2020

33. Con este parámetro fueron resueltas las citadas acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 85/2018, 86/2018 y 50/2019. En ellas se declaró la inconstitucionalidad de los requisitos de no contar con antecedentes penales o no haber sido condenado por delito doloso para ejercer un cargo público por designación.¹⁵ En esencia, este Alto Tribunal determinó que el requisito para que una persona aspirante a un cargo público por designación demuestre que no ha estado sujeto a un proceso penal o haya incurrido en una conducta jurídicamente reprochable no tiene una justificación objetiva, pues ésta debería relacionarse con la función o el cargo que desempeñará.
34. A su vez, la Primera Sala de la Suprema Corte ha estimado que la noción de igualdad -inseparable de la dignidad de toda persona y fundamento de los derechos humanos- hace incompatible toda situación que considere superior o inferior a un determinado grupo humano, discriminándolo en el goce de derechos.¹⁶ En conclusión, el principio de igualdad supone evitar la existencia de normas que, sobre situaciones de hecho iguales, produzcan en su aplicación una ruptura de esa igualdad que genere un trato discriminatorio e injustificado, o bien, que se generen efectos similares sobre personas que se encuentran en situaciones de hecho distintas.¹⁷
35. La Suprema Corte ha utilizado diferentes herramientas argumentativas para determinar si las normas en estudio realizan distinciones objetivas y razonables

¹⁵ En este sentido, cabe mencionar que en la **acción de inconstitucionalidad 85/2018**, resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte, la Suprema Corte hizo referencia expresa a los cargos públicos por designación cuando concluyó la inconstitucionalidad del requisito de no haber sido condenado por delito doloso para ocuparlos. Por lo que toca a los precedentes que se refieren a los cargos de elección, en la **acción de inconstitucionalidad 108/2020**, resuelta en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno, el Pleno de esta Suprema Corte determinó que un requisito similar al que se impugna en la presente acción es inconstitucional para ciertos cargos de elección popular. Sin embargo, dicho precedente enfatizó que éstos no formaban parte del catálogo de puestos de la Constitución Federal. Al respecto, en otros precedentes, el Tribunal Pleno ha concluido que es válido requerir la ausencia de condena por delito doloso para competir para otros cargos de elección popular. Son ilustrativos los siguientes asuntos:

Acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017, resuelta en sesión de veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete. Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente en funciones Cossío Díaz. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra. Párrafos 105 a 120.

Acción de inconstitucionalidad 131/2017 y sus acumuladas 132/2017, 133/2017 y 136/2017, resuelta en sesión de veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones, Franco González Salas, Pardo Rebolledo con salvedades en algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Medina Mora I. con algunas salvedades, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los Ministros Luna Ramos y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Fojas 150 a 159.

Acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020, resuelta en sesión de siete de septiembre de dos mil veinte. Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek votaron en contra.

¹⁶ Jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.) de rubro: **“DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO”**.

¹⁷ Tesis 1a. LXXXIV/2015 (10a.) de rubro: **“PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO”**.

o si, por el contrario, son discriminatorias. Dependiendo de la naturaleza de la distinción, existen dos niveles de escrutinio:¹⁸

- **Escrutinio estricto:**¹⁹ es aquel que se realiza cuando la norma en análisis realiza una distinción con base en una categoría sospechosa contenida en los artículos 1º de la Constitución Federal, 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o implique una afectación central a los derechos humanos reconocidos en la Carta Magna o los tratados internacionales ratificados por México.²⁰
- **Escrutinio ordinario:** es aquel que debe realizarse cuando la diferencia de trato contenida en la norma no tenga como base alguna de las categorías antes mencionadas.²¹ El test de proporcionalidad se lleva a

¹⁸ Tesis jurisprudencial 1a./J. 37/2008, registro de IUS 169877, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 175, cuyo rubro es **“IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)”**.

¹⁹ Así como lo reitera la acción de inconstitucionalidad 118/2020, este escrutinio dentro de la jurisprudencia norteamericana ha sido denominado como *“strict scrutiny”*, y fue enunciado por primera vez en el pie de página 4 de la sentencia dictada en el caso *States v. Carolene Products Co.* (1938). El concepto fue retomado en el caso *Korematsu v. United States* (1944), asunto en el cual se utilizó por primera vez el término “categorías sospechosas”. De acuerdo con esta doctrina, para llegar a estar justificadas, las medidas deben: (i) perseguir una finalidad constitucional imperiosa (*“compelling state interest”*, también traducido como “interés urgente”); (ii) realizar una distinción estrechamente encaminada (*“narrowly tailored”*) a perseguir o alcanzar la finalidad constitucional imperiosa; y (iii) constituir la medida menos restrictiva o lesiva posible (*“the least restrictive mean”*) respecto al derecho fundamental intervenido o grupo supuestamente discriminado para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir debe escogerse.

²⁰ Tesis jurisprudencial P./J. 29/2011, registro de IUS 161222, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXIV, agosto de 2011, página 20, de rubro: **“PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO FUMADORES. LAS NORMAS QUE RESTRINGEN LA POSIBILIDAD DE FUMAR EN ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES ABIERTOS AL PÚBLICO DEBEN SER ANALIZADAS BAJO ESCRUTINIO NO ESTRICTO”**. Sobre este punto, la jurisprudencia reconoce –contrario sensu– que sólo es necesario un escrutinio estricto cuando la limitación a un derecho se base en una categoría sospechosa o cuando “incide de modo central o determinante en [un] derecho [humano]”.

En el mismo sentido, véase la tesis aislada P. VII/2011, registro de IUS 161364, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXIV, agosto de 2011, página 24, cuyo rubro es **“CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD INTENSO”**.

A su vez, véase los siguientes criterios: (i) tesis aislada 1a. CII/2010, registro de IUS 163766, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 185, cuyo rubro es **“PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO”**; (ii) tesis aislada 1a. CIV/2010, registro de IUS 163768, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 183, cuyo rubro es **“PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS”**; y (iii) tesis aislada 1a. CIII/2010, registro de IUS 163767, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 184, cuyo rubro es **“PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADOS DERECHOS FUNDAMENTALES”**.

²¹ El concepto de “arbitrariedad” no debe equipararse solamente con el de “contrario a ley” en un sentido únicamente formal, “sino que debe interpretarse de manera más amplia a fin de incluir elementos de

cabo mediante el análisis de la legitimidad de la medida, su instrumentalidad y su proporcionalidad.²² Esto implica una variación importante del test estricto antes mencionado. El estudio de la idoneidad y la necesidad de la medida se reducen a una revisión de su instrumentalidad para perseguir la finalidad constitucionalmente admisible, sin que se exija al legislador que se realice por los “mejores medios imaginables”.²³

36. Estas metodologías, entre otras, permiten a los órganos jurisdiccionales de constitucionalidad determinar si la medida es adecuada para perseguir la finalidad deseada, en el sentido de que no tenga defectos de sobreinclusión o de infrainclusión, de los que derive una vulneración del principio de igualdad y no discriminación.²⁴
37. En conclusión, y antes de proceder con el estudio de la medida en concreto, para analizar si una norma contraviene el principio de igualdad, se debe verificar si el Poder Legislativo respectivo efectivamente estableció una distinción de trato, ya sea expresa o tácita. En caso de que exista dicha distinción, se debe elegir el escrutinio que debe aplicarse al caso concreto con base en la naturaleza de la distinción, analizar si la medida persigue un fin constitucionalmente válido, y si esta es adecuada, necesaria y proporcional.²⁵

incorrección, injusticia e imprevisibilidad”. Corte IDH. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párrafo 92.

²² Tesis aislada P. VIII/2011, registro de IUS 161302, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 33, cuyo rubro es **“IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES”**.

²³ Cuando una distinción o clasificación normativa no implique la afectación de un derecho fundamental o alguna de las “categorías sospechosas referidas”, el examen de igualdad deberá ser *débil* o *poco estricto*, dando mayor deferencia a la libertad configurativa del legislador (se presume que la norma tildada de inconstitucional es válida), de forma que se evalúe únicamente si la ley o acto jurídico se encuentra “razonablemente relacionados” con un “finalidad legítima” para que no se consideren arbitrarios en ese sentido de incorrección, injusticia o imprevisibilidad, y además si dicha ley o acto jurídico constituye un medio proporcional.

En los Estados Unidos de América este escrutinio es utilizado en casos donde no esté involucrado un derecho fundamental o alguna categoría sospechosa y sea alegado que una distinción o clasificación legal viola el principio de igualdad o la cláusula de igualdad contenidas en la Quinta y Décima Cuarta Enmiendas. Así lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos desde el caso *Gulf, Colorado & Santa Fe Railway Co. v. Ellis* (165 U.S. 150, 1897): “*It is apparent that the mere fact of classification is not sufficient to relieve a statute from the reach of the equality clause of the fourteenth amendment, and that in all cases it must appear not only that a classification has been made, but also that it is one based upon some reasonable ground,—some difference which bears a just and proper relation to the attempted classification,— and is not a mere arbitrary selection*” (Traducción libre: Es evidente que el mero hecho de la clasificación no es suficiente para eximir a una ley del alcance de la cláusula de igualdad de la decimocuarta enmienda, y que en todos los casos debe aparecer no sólo que se ha hecho una clasificación, sino también que se basa en algún motivo razonable, -alguna diferencia que guarde una relación justa y adecuada con el intento de clasificación- y que no sea una mera selección arbitraria.)

²⁴ Tesis jurisprudencial P./J. 28/2011, registro de IUS 161310, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 5, cuyo rubro es **“ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN”**.

²⁵ Tesis aislada 1a. CCCLXXXV/2014 (10a.), registro de IUS 2007923, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, página

En los siguientes párrafos analizaremos la medida impugnada de acuerdo con este parámetro.

38. Para pronta referencia, se reproduce el contenido de la norma que se impugna:

“Artículo 81. Para ser titular del Órgano Interno de Control se deberán cumplir los siguientes requisitos:

[...]

II. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año; [...]”

39. La disposición impugnada realiza en efecto una distinción entre determinados grupos de personas. El requisito impugnado implica una diferenciación entre las personas que han sido condenadas por delito doloso y aquellas que no han sido sancionadas de ese modo. Luego entonces, procede determinar con base en qué tipo de escrutinio debe analizarse la constitucionalidad de la medida reclamada.
40. El análisis de la norma combatida debe ser a la luz de un escrutinio ordinario. Como ya fue mencionado, el escrutinio estricto se realiza cuando la norma emplea uno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1º constitucional o cualquier otro que atente contra la dignidad humana. Sin embargo, la normativa controvertida no implica una distinción que involucre una categoría sospechosa. En efecto, el requisito impugnado no está relacionado con características o atributos de ciertas personas que han sido históricamente excluidos o marginados. Esta misma conclusión se ha sostenido por este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 85/2018, 86/2018 y 50/2019, 117/2020, 108/2020 y 118/2020, al resolver sobre normas referentes al requisito de “no contar con antecedentes penales” o “no haber sido sentenciado por delito doloso”.
41. Una vez determinado que el análisis de escrutinio debe ser ordinario, procede estudiar si el fin que persigue la norma es constitucionalmente válido. En este sentido, como se mencionó en la acción de inconstitucionalidad 118/2020, los derechos humanos, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales constituyen fines que legítimamente pueden fundamentar la intervención de los poderes legislativos en el ejercicio de otros derechos.²⁶
42. Para poder identificar la finalidad que persigue la norma, resulta necesario recurrir a lo manifestado por el Congreso del Estado de México. De acuerdo con el Poder Legislativo local, la medida tiene como objetivo regular aspectos estructurales y competenciales en materia de combate a la corrupción en el Estado de México, lo que obedece al cumplimiento de la reforma a la

719, cuyo rubro es “IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. FUNCIONES Y CONSECUENCIAS EN EL USO DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD”.

²⁶ Véase el amparo en revisión 548/2018, Primera Sala, resuelto en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho por mayoría de cuatro votos. Foja 46.

Constitución Federal, en la que se determinó que las legislaturas locales deberían adecuar su marco jurídico en materia de anticorrupción, pues la norma tiene como finalidad mejorar el esquema de control y supervisión de la gestión pública y con ello hacer más efectiva la fiscalización de todos los organismos que reciben financiamiento público.

43. Esta Suprema Corte estima que la medida persigue un fin constitucionalmente legítimo, sin embargo, no resulta adecuada para lograr dicho objetivo. El requisito de no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año para poder aspirar a la titularidad del Órgano Interno de Control del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, no tiene relación directa, clara e indefectible para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de crear un filtro estricto de acceso a un cargo público.
44. En otras palabras, no existe base objetiva para determinar que una persona sin ese tipo de condena penal ejercerá sus actividades con rectitud, probidad y honorabilidad. La medida impugnada se refiere a todo tipo de delitos dolosos que, por ello, abarcan conductas diversas a las estrechamente vinculadas con el cargo público mencionado.
45. Para poder justificar la falta de instrumentalidad entre la medida y el fin buscado, cabe hacer un análisis de las funciones del puesto en cuestión. De conformidad con el artículo 82 de la misma ley que se analiza, la persona titular del Órgano Interno de Control del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, cuenta con atribuciones relacionadas a la investigación sobre las responsabilidades de las y los servidores públicos del propio Tribunal, visitas de inspección, sustanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa de su competencia e imponer, en su caso, las sanciones administrativas correspondientes; vigilar que las unidades administrativas adscritas al Tribunal cumplan con las obligaciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio, fondos y seguimiento de la situación patrimonial de las y los servidores públicos de ese órgano, entre otras²⁷.

²⁷ **Artículo 82.** Corresponde al Órgano Interno de Control: **I.** Investigar sobre las responsabilidades de las y los servidores públicos del Tribunal mediante auditorías, visitas de inspección, denuncias y todas las medidas que conforme a las disposiciones legales y reglamentarias procedan; **II.** Substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa de su competencia e imponer, en su caso, las sanciones administrativas correspondientes en términos de la Ley de Responsabilidades tratándose de faltas no graves; **III.** Enviar a la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas que corresponda, los autos de los expedientes originales relacionados con faltas administrativas graves o de particulares en términos de la Ley de Responsabilidades; **IV.** Informar a la Junta de las denuncias, visitas y demás diligencias en las que tenga intervención que se relacionen con la actividad del personal jurisdiccional y las y los Magistrados; **V.** Vigilar que las unidades administrativas adscritas al Tribunal cumplan con las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos; **VI.** Llevar el registro y seguimiento de las declaraciones de situación patrimonial y de intereses y en su caso, la evolución de la situación patrimonial de las y los servidores públicos del Tribunal; **VII.** Llevar el seguimiento de la evolución y la verificación de la situación patrimonial de las y los servidores públicos del Tribunal, en los términos de la Ley de Responsabilidades; **VIII.** Inscribir y mantener actualizada en

46. En este caso, las funciones de la titularidad del órgano interno de control están íntimamente vinculadas con cuestiones relativas al manejo de recursos y la investigación sobre el actuar de las y los servidores públicos que integran el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México y sus respectivas responsabilidades. Por lo anterior, podría resultar adecuado, necesario y proporcional el establecimiento de requisitos relativos a la no comisión de ciertos delitos íntimamente relacionados con el ejercicio de dichas funciones. Sin embargo, por un lado, no todo delito doloso tutela un bien jurídico que esté relacionado con las funciones del referido cargo público; por el otro, la redacción de la hipótesis de la fracción normativa reclamada es sobreinclusiva pues, si bien identifica que la sanción amerite una pena privativa de la libertad, no distingue entre delitos graves o no graves y no contiene un límite temporal en cuanto a si la sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente.
47. Lo anterior genera una falta de razonabilidad de la medida ya que establece un requisito para el acceso a un empleo público que excluye de manera genérica a cualquier persona que tuvo una condena por delito doloso. La disposición impugnada no cumple con la condición determinada por este Tribunal Pleno, en el sentido de que las calidades para el acceso a los cargos públicos deben ser razonables y no discriminatorias.
48. El legislativo local estableció un requisito que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculado con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar, sino que, en cierta forma, se relaciona con su honor y

el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y de presentación de la constancia de declaración fiscal, la información correspondiente a las y los servidores públicos declarantes; **IX.** Verificar la situación o posible actualización de algún conflicto de interés, según la información proporcionada; **X.** Llevar el control y vigilancia de los actos relativos a la planeación, programación, presupuestación, ejecución y control de la adquisición, enajenación y arrendamiento de bienes y la contratación de servicios que realice el Tribunal; **XI.** Sustanciar y resolver las inconformidades que presenten las y los particulares dentro de los procedimientos de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública que lleve a cabo el Tribunal; **XII.** Inspeccionar y vigilar el cumplimiento de las normas y disposiciones relativas a los sistemas de registro y contabilidad, contratación y pagos al personal; **XIII.** Participar con voz y sin voto en los Comités Internos del Tribunal en los que sea parte; **XIV.** Establecer medidas de control interno, así como acciones preventivas y correctivas; **XV.** Expedir las constancias de no inhabilitación del personal del Tribunal; **XVI.** Auditar el Fondo Auxiliar para la Justicia Administrativa; y **XVII.** Promover las acciones que coadyuven a mejorar la gestión de las unidades administrativas del Tribunal, cuando derivado de la atención de los asuntos de su competencia así se determine; **XVIII.** Revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos, según corresponda en el ámbito de su competencia; **XIX.** Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan, ante las diversas instancias jurisdiccionales; **XX.** Expedir las copias certificadas de los documentos que se encuentren en los archivos del Órgano Interno de Control; **XXI.** Presentar denuncias por los hechos que las leyes señalen como delitos ante la Fiscalía General de Justicia del Estado de México o, en su caso, ante la instancia competente; **XXII.** Solicitar mediante exhorto o carta rogatoria, la colaboración de las autoridades competentes del lugar de la preparación o desahogo de las pruebas, cuando sea fuera de su competencia territorial; **XXIII.** Requerir a las unidades administrativas del Tribunal, la información necesaria para cumplir con sus atribuciones y brindar la asesoría que les requieran en el ámbito de su competencia; **XXIV.** Participar o comisionar a un representante en los procesos de entrega y recepción de las unidades administrativas del Tribunal, verificando su apego a la normatividad correspondiente; **XXV.** Ser integrante de los Comités de Transparencia; de Adquisiciones y servicios, y de Arrendamientos, Adquisiciones de Inmuebles y Enajenaciones del Tribunal; y demás Órganos Colegiados que en términos de ley y las demás disposiciones aplicables les correspondan, y **XXVI.** Las que determine la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios y demás disposiciones aplicables.

reputación, a partir de no haber incurrido en su pasado en una conducta que el sistema de justicia penal le haya reprochado a partir de una sanción determinada.

49. Así pues, el requisito de no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año, no es instrumental ni razonable para obtener el fin buscado, por lo que al no haber cumplido la medida con este grado del test, es innecesario analizar la proporcionalidad de medida (es decir, el tercer grado del análisis del escrutinio ordinario).
50. Es importante precisar que lo expuesto no excluye la posibilidad que, para determinados empleos públicos, resulte posible incluir una condición como la impugnada, siempre y cuando los delitos, cuya ausencia de condena se exige, 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 en su oportunidad.
51. Por las consideraciones anteriores se declara la invalidez de la porción normativa **“y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año”**, contenida en la fracción II, del artículo 81 de la ley impugnada.
52. Al haberse concluido que la disposición impugnada transgrede el derecho de igualdad, resulta innecesario el análisis de los demás argumentos del concepto de invalidez, pues ello en nada variaría la conclusión alcanzada, resultando aplicable a este respecto la tesis P./J. 37/2004.²⁸
53. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Precedentes citados en este apartado: Acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 85/2018, 86/2018 y 50/2019, 117/2020, 108/2020 y 118/2020.

V.2 Porción normativa “contar con reconocida solvencia moral”, contenida en la fracción V, del artículo 81, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.

²⁸ Rubro y texto: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.** Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto”. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIX, junio de 2004, página 863.

54. La accionante sostiene que la exigencia de tener reconocida solvencia moral para acceder al cargo de titular del Órgano Interno de Control del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, vulnera el derecho de seguridad jurídica al usar términos indeterminados e imprecisos que permiten arbitrariedades, en virtud que dicha expresión resulta amplia y ambigua, pues requiere de una valoración subjetiva, siendo la autoridad calificadora del cumplimiento de los requisitos para aspirar al cargo, quien determine en qué casos una persona tiene o no solvencia moral.

A. Seguridad jurídica.

55. En términos generales, el principio de seguridad jurídica ha sido precisado por este Alto Tribunal como el inequívoco conocimiento del resultado que provendrá de la eventual aplicación de las normas.
56. La seguridad jurídica, prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado de forma que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades; para lo cual es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar extremadamente, pero siempre que la intención legislativa se encuentre definida de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular²⁹.
57. En el área de la técnica legislativa, no es exigible la definición de cada una de las palabras y/o enunciados empleados en la creación de normas, pero para que ello sea posible, los vocablos tendrán que ser de uso común y de indudable comprensión para los destinatarios, sin condicionar su constitucionalidad al hecho de que describan el significado de los vocablos utilizados en su redacción.
58. No obstante, para que ello suceda, es un imperativo que el legislador evite o disminuya la utilización de conceptos, expresiones, ideas o palabras que provoquen la imprecisión, oscuridad, ambigüedad, confusión o contradicción de las normas, ya que ello podría tener como resultado que los gobernados no tengan conocimiento de a qué se atienen o si, por el contrario, cumplen con los elementos fijados en la norma correspondiente para actuar de alguna manera precisa o ejercer determinado derecho.
59. Resulta pertinente señalar lo sostenido por este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 107/2016³⁰, pues en aquella se analizó la exigencia de tener **“un modo honesto de vivir”** para acceder al cargo de Jefe de Manzana

²⁹ Cfr. Jurisprudencia 2a./J. 144/2007 **“GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES”**, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, octubre de 2006, p. 351, que este Pleno comparte.

³⁰ Fojas 41 a 44.

o Comisario Municipal, contemplado en el artículo 64 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; en aquel asunto se determinó que el uso de este tipo de terminología resulta sumamente subjetiva, porque depende de lo que cada quien opine, practique o quiera entender, sobre cuáles son los componentes éticos en la vida personal, de modo tal que, dicha expresión, por su ambigüedad y dificultad en su uniforme apreciación, también se traduce en una forma de discriminación en el asunto que se analiza, ya que la designación de la persona titular del Órgano Interno de Control del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, podría quedar subordinada a la plena voluntad del juicio valorativo y de orden discrecional de quienes los designan, pues dependerá de lo que, en su conciencia, supongan acerca de cómo se concibe como solvencia moral, y si los interesados califican o no satisfactoriamente sus expectativas en este aspecto ejemplarmente, lo cual podría llevar al extremo de negar el acceso al cargo tan solo por prejuicios de orden religioso, condición social, preferencia sexual, estado civil, etcétera.

60. Además, si se quisiera valorar el requisito en cuestión, debe partirse de la premisa favorable de que toda persona cuenta con solvencia moral y en todo caso, quien afirme lo contrario, tendría que acreditar por qué objeta tan relativo concepto en el ámbito social, por lo que no cabe exigir a quienes aspiran acceder a un cargo público que demuestren lo que, en principio y salvo prueba irrefutable en contrario, es inherente a su persona, ya que a todo individuo le asiste una presunción de moralidad tan solo por el hecho de su naturaleza humana.
61. A partir de lo anteriormente señalado, queda claro que resulta discriminatorio exigirle a la persona que pretende acceder a un cargo público que acredite no haber incurrido en alguna conducta sociablemente reprobable, es decir, que demuestre que ha llevado a cabo una vida decente, decorosa, razonable y justa, sin siquiera saber cuáles son los criterios morales de las personas que lo calificarán, y peor aún, ignorando si esos valores son compartidos por el propio aspirante o por los demás integrantes de la comunidad en forma mayoritaria y sin prejuicios.
62. Pues bien, este Tribunal Pleno considera que la porción normativa **“contar con reconocida solvencia moral”** contenida en la fracción V, del artículo 81, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, es violatoria del principio de seguridad jurídica, toda vez que exige no haber incurrido en alguna conducta sociablemente reprobable para acceder a un cargo público, lo cual resulta ser una requisito arbitrario, ya que los aspirantes quedan subordinados a la plena voluntad del juicio valorativo y de orden discrecional de quienes designan.
63. Consecuentemente, debe declararse la invalidez de la totalidad de la fracción V, del artículo 81, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 300/2020

64. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat con algunos matices en las consideraciones, Laynez Potisek y Pérez Dayán. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra y anunció voto particular.

Precedentes citados en este apartado: Acción de Inconstitucionalidad 107/2016.

V.3 Porción normativa “*ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público*”, contenida en la fracción VII, del artículo 81, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.

65. La Comisión accionante sostiene que el requisito de no haber sido destituido o inhabilitado como servidor público, por resolución firme, para acceder al cargo de titular del Órgano Interno de Control del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, resulta un requisito injustificado y desproporcional que vulnera el derecho a la igualdad y a la no discriminación, ya que impide de forma injustificada ocupar cargos públicos con base en la condición social y/o jurídica de las personas.
66. El concepto de invalidez en estudio es esencialmente **fundado**.
67. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 111/2019 en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte, este Pleno sostuvo 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.
68. En ese precedente se determinó que, al definir en las leyes secundarias federales y locales, 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 criterios objetivos y razonables que eviten discriminar, sin debida justificación, a personas que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión. Ello, sin perjuicio 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 ejemplo³¹, y que es necesario distinguir entre el acceso a un cargo de elección popular, del acceso a un

³¹ Así lo exigen entre otros, según el caso, el artículo 95 para los cargos de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 300/2020

empleo o comisión en la función pública, que, acorde al nivel de especialización, puede requerir de calidades técnicas más específicas.

69. Se resolvió 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 establecer las respectivas calidades, en tanto las mismas no vulneren por sí mismas algún derecho humano u otro principio constitucional³²; inclusive, 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 la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
70. Ahora bien, en el caso concreto, la norma impugnada, exige para el cargo de titular del Órgano Interno de Control del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, no haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, los cuales no están relacionados con características o atributos en las personas que han sido tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar; razón por la que, en principio, al no presentarse una categoría sospechosa, no hay motivos en el presente caso para someter las disposiciones normativas impugnadas a un escrutinio de constitucionalidad especialmente cuidadoso o estricto.
71. No obstante lo anterior y con apego a lo resuelto en el precedente señalado, a partir de un escrutinio simple de razonabilidad, la norma cuestionada es inconstitucional por sobreinclusiva.
72. En efecto, si bien la norma persigue avanzar en la realización de fines constitucionales aceptables, esto es, en el establecimiento de calidades determinadas para el acceso a determinados empleos públicos, lo cierto es que contiene hipótesis que resultan irrazonables y abiertamente desproporcionales, porque:
 - Impide identificar si la suspensión, destitución o inhabilitación se impuso por resolución firme de naturaleza administrativa, civil o política;
 - 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 o pena, y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.

³² Véase lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, en sesión de 6 de septiembre de 2018. Párrafos 537 y 538.

73. En suma, la norma impugnada al establecer las distinciones en cuestión, como restricciones de acceso a un empleo público, excluyen por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido suspendida, destituida o 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 las hipótesis normativas objeto de análisis, impide incluso valorar si los mismos, tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño de los empleos públicos de referencia, e incluso, de cualquier puesto público.
74. Siendo así, si a una persona se le restringe el acceso a un empleo público determinado, por el solo hecho de haber sido sancionada en el pasado, -penal, política o administrativamente-, con una suspensión o destitución ya ejecutada en un puesto determinado que se ocupaba, o con una inhabilitación temporal cuyo plazo ya se cumplió, sin duda puede presentarse 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 respectivo empleo.
75. Para ello, debe recordarse que, en lo que se refiere al acceso a los cargos públicos, este Alto Tribunal ha determinado que las calidades a ser fijadas en la ley, a las que se refiere la Constitución en su artículo 35, deben ser normas impugnadas.
76. Ello, porque se insiste, en las normas referidas, 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 el sistema de justicia administrativa le haya reprochado a partir de una sanción determinada, lo cual, como se ha expresado, resulta sobreinclusivo. Así, se coloca en una condición social determinada e inferior con respecto a otros integrantes de la sociedad, a cualquier persona que ha sido sancionada con una suspensión, destitución o inhabilitación y se les excluye indefinidamente y de por vida, de la posibilidad de acceder a los empleos públicos referidos en la norma impugnada.
77. De hecho, el requisito en cuestión, provoca un efecto inusitado y trascendente a cualquier inhabilitación, destitución o suspensión 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 en un determinado tiempo, adquieren un efecto de carácter permanente durante toda la vida de una persona y provoca un efecto discriminador y no justificado con esa exclusión, lo que lleva a declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

78. Es importante precisar que lo expuesto no excluye la posibilidad que, para determinados empleos públicos podría resultar posible incluir una condición como la impugnada, pero con respecto a determinadas 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 para sostener que la persona no es idónea para el ejercicio de alguna función o comisión en el servicio público, lo que no acontece en el caso.
79. Así, con base en las consideraciones expuestas y en lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 111/2019, se declara la inconstitucionalidad y consiguiente la invalidez de la norma impugnada, en la porción normativa que refiere ***“ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público”***, contenida en la primera parte de la fracción VII, del artículo 81, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.
80. Por otro lado, debe señalarse que el **contenido íntegro** de la porción normativa que se acaba de analizar es el siguiente:

“Artículo 81. Para ser titular del Órgano Interno de Control se deberán cumplir los siguientes requisitos:

[...]

VII. No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público [...]”

81. Como se advierte, subsiste la existencia del fragmento *“no estar suspendido”*, el cual se rige, en esencia, por la porción normativa que se acaba de invalidar; es decir, para ser titular del Órgano Interno de Control se requiere no estar suspendido por resolución firme como servidor público. Requisito que se considera idóneo para aspirar a dicho cargo público.
82. En ese sentido, en virtud que dicho fragmento no fue motivo de impugnación, por consecuencia, debe quedar inserto en el cuerpo del artículo 81, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, lo conducente es que este Tribunal Constitucional armonice esa porción normativa, con la finalidad de generar certeza a la fracción VII del mencionado precepto.
83. Bajo esas consideraciones, el texto de la fracción VII, a partir de que surta sus efectos la presente ejecutoria, deberá leerse de la siguiente manera:

“VII. No estar suspendido por resolución firme como servidor público [...]”

84. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose del párrafo setenta y ocho,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 300/2020

Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf por la invalidez adicional de la porción normativa “*No estar suspendido*”, Aguilar Morales por la invalidez total de la fracción, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat apartándose de algunos matices del párrafo ochenta y uno, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

Precedentes citados en este apartado: Acción de inconstitucionalidad 111/2019.

V.4. Porción normativa “*ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local en términos de las normas aplicables*”, contenida en la segunda parte de la fracción VII, del artículo 81, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.

85. La Comisión promovente aduce que esta porción normativa violenta el derecho humano de igualdad y no discriminación; de ser nombrado a ejercer cualquier empleo o trabajo y el principio de presunción de inocencia, al excluir de manera injustificada a aquellas personas que se encuentren en ese supuesto, sin que ello implique que sean responsables.
86. El concepto de invalidez en estudio es **fundado**, por las siguientes razones:
87. La porción normativa que se analiza en este considerando “***ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local en términos de las normas aplicables***”, contenida en la fracción VII, del artículo 81, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, ofrece un texto cuya lectura permite suponer que se refiere a todo tipo de responsabilidades, es decir, comprende la posibilidad de que la sujeción obedezca tanto a un proceso penal, como a uno administrativo, e inclusive, a uno de naturaleza política, las que constituyen una objeción legal para aspirar al cargo de titular del Órgano Interno de Control del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, de modo tal que esa amplitud de la norma justifica llevar a cabo el análisis de su contenido desde el punto de vista del principio de presunción de inocencia en dichas materias.
88. Como punto de partida, debe tenerse en cuenta que el artículo 20 de la Constitución Federal, en su apartado B, fracción I, prevé el principio de presunción de inocencia en materia penal, al disponer que uno de los derechos de toda persona imputada es que debe presumirse su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa. El texto constitucional es el siguiente:

“(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)”

Art. 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

A. De los principios generales:

[...]

B. De los derechos de toda persona imputada:

I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;

[...]"

89. Ahora bien, este Alto Tribunal al resolver el once de septiembre de dos mil dieciocho la contradicción de tesis 448/2016³³, consideró el derecho que tiene el acusado en el proceso penal a que se presuma su inocencia –mientras no exista una sentencia definitiva que lo declare culpable– tiene **"efectos de irradiación"** que se reflejan o proyectan para proteger a la persona de cualquier tipo de medida desfavorable que se pueda decretar en ese ámbito por el simple hecho de **"estar sujeto a proceso penal"**, evitando así que, a través de esas medidas, se haga una equiparación entre imputado y culpable en ámbitos extraprocesales.
90. Para poder justificar este criterio, este Tribunal Pleno consideró necesario recordar algunos aspectos de su doctrina sobre el derecho a la presunción de inocencia, y de esta forma, explicó, en primer término, que al resolver el amparo en revisión 466/2011, la Primera Sala identificó tres vertientes de la presunción de inocencia en sede penal: **1)** como regla de trato procesal; **2)** como regla probatoria; y, **3)** como estándar probatorio o regla de juicio.
91. Con ese propósito, se explicó que la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 349/2012³⁴, determinó que la presunción de inocencia como regla de trato procesal **"...consiste en establecer la forma en la que debe tratarse a una persona que está sometida a proceso penal"**, de tal manera que la finalidad de la presunción de inocencia es **"impedir la aplicación de medidas judiciales que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable y, por tanto, cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena"**, toda vez que **"la presunción de inocencia comporta el derecho a ser tratado como inocente en tanto no haya sido declarada su culpabilidad por virtud de una sentencia judicial y se le haya seguido un proceso con todas las garantías"**.
92. Por su parte, en el caso **Suárez Rosero Vs. Ecuador**, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que de lo dispuesto en el artículo 8.2³⁵ de la

³³ Foja 20.

³⁴ Foja 19.

³⁵ **"Artículo 8. Garantías Judiciales**

1. [...]

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena

Convención Americana sobre Derechos Humanos **"...se deriva la obligación estatal de no restringir la libertad del detenido más allá de los límites estrictamente necesarios para asegurar que no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones y que no eludirá la acción de la justicia, pues la prisión preventiva es una medida cautelar, no punitiva"**, puesto que **"...en caso contrario se estaría cometiendo una injusticia al privar de libertad, por un plazo desproporcionado respecto de la pena que correspondería al delito imputado, a personas cuya responsabilidad criminal no ha sido establecida"**, de tal manera que sería **"...lo mismo que anticipar una pena a la sentencia, lo cual está en contra de principios generales del derecho universalmente reconocidos"** (párrafo 77).

93. Posteriormente, en el asunto **Ricardo Canese Vs. Paraguay**, dicho tribunal internacional dejó claro que la presunción de inocencia **"...es un elemento esencial para la realización efectiva del derecho a la defensa y acompaña al acusado durante toda la tramitación del proceso hasta que una sentencia condenatoria que determine su culpabilidad quede firme"** (párrafo 154). En esta línea, en el diverso **López Mendoza Vs. Venezuela** expuso con toda claridad que **"...la presunción de inocencia se vulnera si antes de que el acusado sea encontrado culpable una decisión judicial relacionada con él refleja la opinión de que es culpable"** (párrafo 128).
94. De acuerdo con lo anteriormente expuesto, este Tribunal Pleno llegó a una primera conclusión, en el sentido de que la presunción de inocencia, en su vertiente de regla de tratamiento del imputado, ordena que las personas que están sujetas a proceso penal o procedimiento de responsabilidad administrativa no sean tratadas de la misma manera que las personas que han sido declaradas culpables. En este orden de ideas, la presunción de inocencia como regla de tratamiento del imputado, en su dimensión extraprocesal, protege a las personas sujetas a proceso penal de cualquier acto estatal o particular ocurrido fuera del proceso penal, que refleje la opinión de que una persona es responsable del delito del que se le acusa, cuando aún no se ha dictado una sentencia definitiva en la que se establezca su culpabilidad más allá de toda duda razonable.
95. Como segunda conclusión, señaló que la presunción de inocencia como regla de tratamiento del imputado cobra relevancia cuando en el ámbito administrativo se introduce como requisito para desempeñar un puesto, la condición de no encontrarse sujeto a un procedimiento de responsabilidad, pues lo que hace el legislador, al incorporar este requisito, es contemplar una medida que supone tratar como culpable a una persona cuya responsabilidad administrativa aún no ha sido establecida en una sentencia definitiva, puesto que esa medida tiene una consecuencia desfavorable para la persona.

igualdad, a las siguientes garantías mínimas: [...]"

96. De acuerdo con lo expuesto, puede afirmarse que la finalidad de esta vertiente de la presunción de inocencia consiste en impedir que fuera del proceso penal o procedimiento de responsabilidad administrativa se aplique cualquier tipo de medida desfavorable asociada al simple hecho de que una persona esté sujeta a un proceso de responsabilidad, evitando así que a través de esas medidas se haga una equiparación entre imputado y culpable en ámbitos extraprocesales.
97. Conforme a lo anterior, debe considerarse que el requisito consistente en **“ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local en términos de las normas aplicables”**, viola la presunción de inocencia, como regla de tratamiento del imputado en su dimensión extraprocesal, ya que con ello se impide, en el caso concreto, aspirar a las personas que actualicen ese supuesto a ocupar el cargo de titular del Órgano Interno de Control del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, no obstante que aún no se ha decidido en sentencia firme sobre su posible responsabilidad.
98. Lo anterior se sustenta además en la jurisprudencia P./J. 43/2014 (10a.)³⁶ de ese Tribunal Pleno, conforme a la cual el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador, con matices o modulaciones, por la calidad de inocente que debe reconocérsele a toda persona sujeta a un procedimiento del que pueda surgir una sanción, principio cuya consecuencia procesal, en su vertiente de regla probatoria, desplaza la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso; y en su vertiente de regla de tratamiento, obliga a que las personas acusadas de la presunta comisión, faltas administrativas o de las que dan lugar al juicio político, no sean tratadas como si ya hubieran sido declaradas responsables o condenados, respectivamente.
99. El texto de la jurisprudencia P./J. 43/2014 (10a.), es el siguiente:

“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XXXV/2002, sostuvo que, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008), deriva implícitamente el principio de presunción de inocencia; el cual se contiene de modo expreso en los diversos artículos 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; de ahí

³⁶ Décima época. Registro 2006590. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 7, Junio de 2014, Tomo I, página 41.

que, al ser acordes dichos preceptos -porque tienden a especificar y a hacer efectiva la presunción de inocencia-, deben interpretarse de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados la interpretación más favorable que permita una mejor impartición de justicia de conformidad con el numeral 1o. constitucional. Ahora bien, uno de los principios rectores del derecho, que debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, es el de presunción de inocencia como derecho fundamental de toda persona, aplicable y reconocible a quienes pudiesen estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder correctivo del Estado, a través de autoridad competente. En ese sentido, el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador -con matices o modulaciones, según el caso- debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción cuya consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso.”

100. En merito de lo expuesto, debe declararse la **invalidéz** de la fracción VII, del artículo 81, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en la porción normativa que dice: **“ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local en términos de las normas aplicables”**, ya que es violatoria del derecho humano a la presunción de inocencia tutelado por los artículos 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

101. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose del estudio del principio de presunción de inocencia, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat con matices en el párrafo ochenta y siete, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

Precedentes citados en este apartado: Contradicción de Tesis 448/2016 y Amparo en Revisión 349/2012.

VI. EFECTOS

102. El artículo 73, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de estas, así como fijar con precisión los órganos obligados

a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

103. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, este Tribunal Pleno determina que debe declararse la inconstitucionalidad de las porciones normativas *“y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año”*, correspondiente a la fracción II; *“contar con reconocida solvencia moral”*, que conforma la totalidad de la fracción V; así como las porciones normativas de la fracción VII *“ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público”* y *“ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local en términos de las normas aplicables”*, todas del artículo 81, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.
104. Por tanto, con motivo de la invalidez de las porciones normativas decretadas, el texto de la norma, a partir de que surta sus efectos la presente ejecutoria, deberá leerse de la siguiente manera:

“Artículo 81. Para ser titular del Órgano Interno de Control se deberán cumplir los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, y tener treinta años cumplidos el día de la designación;

II. Gozar de buena reputación;

III. Contar al momento de su designación con una experiencia de al menos cinco años en el control, manejo o fiscalización de recursos, transparencia y acceso a la información pública y de responsabilidades administrativas;

IV. Contar con título profesional relacionado con las actividades a que se refiere la fracción anterior, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

[...]

VI. No pertenecer o haber pertenecido en los tres años anteriores a su designación, a despachos de consultoría o auditoría que hubieren prestado sus servicios al Tribunal de Justicia Administrativa, o haber fungido como consultor o auditor externo del Tribunal;

VII. No estar suspendido por resolución firme como servidor público.

VIII. No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de Justicia, Diputado, miembro de la Junta de Gobierno y Administración, responsable del manejo de los recursos públicos de algún partido político, ni haber sido postulado para cargo de elección popular en los tres años anteriores a la propia designación.”

105. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez:** La declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la fecha de notificación de los puntos resolutivos de esta ejecutoria al Poder Legislativo del

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 300/2020

Estado de México, de conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

VII. DECISIÓN

106. Por lo antes expuesto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 81, fracciones II, en su porción normativa ***‘y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año’***, V y VII, en su porción normativa ***‘ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local en términos de las normas aplicables’***, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, reformado y adicionado mediante el Decreto Número 194, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de octubre de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de México, en los términos precisados 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 México, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, 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.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su apartado I, consistente en declarar la invalidez del artículo 81, fracción II, en su porción normativa “y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año”, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 300/2020

Estado de México, reformada mediante el Decreto Número 194, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de octubre de dos mil veinte. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat con algunos matices en las consideraciones, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su apartado II, consistente en declarar la invalidez del artículo 81, fracción V, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, reformada mediante el Decreto Número 194, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de octubre de dos mil veinte. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose del párrafo setenta y ocho, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf por la invalidez adicional de la porción normativa “No estar suspendido”, Aguilar Morales por la invalidez total de la fracción, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat apartándose de algunos matices del párrafo ochenta y uno, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su apartado III, consistente en declarar la invalidez del artículo 81, fracción VII, en su porción normativa “ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público”, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, adicionada mediante el Decreto Número 194, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de octubre de dos mil veinte. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose del estudio del principio de presunción de inocencia, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat con matices en el párrafo ochenta y siete, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su apartado IV, consistente en declarar la invalidez del artículo 81, fracción VII, en su porción normativa “ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local en términos de las normas aplicables”, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, adicionada mediante el Decreto Número 194, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de octubre de dos mil veinte. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 300/2020

Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de México.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández no asistieron a la sesión de nueve de diciembre de dos mil veintiuno, el primero por desempeñar una comisión oficial y la segunda por gozar de vacaciones, en virtud de haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al primer período de sesiones de dos mil dieciocho.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

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

PRESIDENTE

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

PONENTE

MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 300/2020

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA

Esta foja corresponde a la acción de inconstitucionalidad 300/2020 fallada el dieciocho de enero de dos mil veintidós, en el sentido siguiente: **PRIMERO.** Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. **SEGUNDO.** Se declara la invalidez del artículo 81, fracciones II, en su porción normativa ***‘y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año’***, V y VII, en su porción normativa ***‘ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local en términos de las normas aplicables’***, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, reformado y adicionado mediante el Decreto Número 194, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de octubre de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de México, en los términos precisados 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 México, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. **Conste.**