

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 70/2021
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK
SECRETARIA: ÉRIKA YAZMÍN ZÁRATE VILLA
COLABORÓ: DENNIS ALLEN VACA VEGA

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al treinta de agosto de dos mil veintidós, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 70/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de una porción normativa del artículo 19, fracción VII, de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tlaxcala.

I. ANTECEDENTES

1. **Presentación de la demanda.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante, “CNDH”) promovió acción de inconstitucionalidad en la que cuestionó el artículo 19, fracción VII, en la porción normativa “*y no haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad*”, de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tlaxcala, publicada mediante el Decreto No. 310, el dieciséis de marzo de dos mil veintiuno, en el Periódico Oficial de

la referida entidad federativa¹. La disposición impugnada establece lo siguiente:

Artículo 19. *La persona titular de la Dirección General, deberá cumplir con lo siguiente:*

I. (...)

VII. No encontrarse, al momento de la designación, inhabilitado o suspendido administrativamente, para ejercer o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público y no haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad;

2. **Concepto de invalidez.** La accionante argumenta, en síntesis, lo siguiente:

ÚNICO. **La disposición impugnada vulnera los derechos de igualdad y no discriminación, a la libertad de trabajo y de acceso a un cargo público.**

- La porción normativa impugnada impide de forma injustificada que las personas que han sido sancionadas con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad, puedan ejercer el cargo de Director General del Centro de Conciliación Laboral de Tlaxcala. Esto sin importar si la sanción impuesta ya ha sido cumplida ni si la conducta que dio lugar a su imposición se relaciona o no con las atribuciones del cargo.
- Tal requisito es incompatible con el bloque de constitucionalidad mexicano y en especial con los artículos 1º, 5º, 35, fracción VI, de la

¹ Escrito presentado el quince de abril de dos mil veintiuno ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación. Disponible en el expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 70/2021.

Constitución, así como con diversos tratados internacionales, pues resulta desproporcionada y excluye de forma injustificada a ciertos sectores de la población de la posibilidad de acceder al cargo.

- La porción normativa impugnada contiene una medida discriminatoria, pues limita de forma genérica los derechos de las personas sancionadas administrativamente en el servicio público. Si bien es cierto que la norma hace referencia a conductas “graves”, también lo es que no acota el universo de conductas que se encuentran sancionadas administrativamente en las diversas leyes locales, generales o federales, por lo que la calificación de “grave” dependerá de la valoración que en cada caso haga la autoridad competente.
- En este sentido, la CNDH considera que para que una restricción de esta naturaleza sea válida deben examinarse las funciones y obligaciones que tiene a cargo el puesto de referencia, y una vez hecho esto, señalar con precisión únicamente las conductas ilegales que se encuentran estrechamente vinculadas con este, o en su caso, que la gravedad de las conductas cometidas sea tal que pueda generar un impacto negativo en la sociedad y en el correcto funcionamiento del servicio público.
- El requisito en cuestión resulta irrazonable y desproporcional, ya que excluye del cargo a cualquier persona que haya sido sancionada administrativamente por cualquier vía, razón o motivo, y en cualquier momento. Tampoco distingue si la sanción fue impuesta por conductas dolosas o culposas, bastando con que el aspirante haya admitido su responsabilidad, sin importar si se deseó o no la comisión de la conducta.

- Esta especie de requisitos sólo serían constitucionalmente aceptables si se acotarán de tal manera que fueran dirigidas a personas que se encuentren cumpliendo con la sanción al momento de aspirar al cargo. De lo contrario, se extendería de por vida la consecuencia impuesta por haber incurrido en un ilícito concerniente al régimen de responsabilidades administrativas o por hechos de corrupción o de cualquier otra conducta considerada como infracción por la ley. De esta manera, se estaría colocando en una condición social inferior a la persona que ha sido sancionada respecto de quienes no lo han sido. Este efecto inusitado y trascendente contraviene la prohibición del artículo 22 constitucional.
- La CNDH estima necesario realizar un test de proporcionalidad de la norma combatida. En este sentido, reconoce que el legislador local buscó un fin constitucionalmente válido, consistente en garantizar el correcto desempeño en el ejercicio del servicio público. Sin embargo, la norma en cuestión no resulta idónea para lograr tal fin, pues el requisito impuesto no garantiza que quienes aspiran lleven a cabo su labor en condiciones de eficiencia, eficacia y honradez. Esto pues el hecho de que una persona haya sido sancionada en el pasado no necesariamente tiene impacto directo, claro e indefectible en el cumplimiento de la finalidad constitucional referida. En el mismo sentido, el que se haya reconocido la responsabilidad administrativa de una persona en el pasado no determina que, en adelante, la misma esté impedida para realizar funciones de servicio público de manera adecuada. Por tanto, la medida adoptada por el legislador limita injustificadamente el derecho a acceder a un cargo público, dado el estigma que se infiere a las personas que han sido sancionadas previamente.

3. **Admisión de la demanda.** El Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida y designó al ministro Javier Laynez Potisek para que actuara como instructor en el procedimiento². El ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, ordenó dar vista a los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala para que rindieran sus respectivos informes y dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su respectiva representación convenga³.
4. **Informes.** Los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala rindieron informes defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada. El ministro instructor tuvo por presentados los informes y concedió a las partes el plazo legal respectivo a efecto de que formularan sus alegatos por escrito⁴.
5. **Cierre de Instrucción.** Se tuvieron por formulados los alegatos de la CNDH y, al haber transcurrido el plazo legal concedido a las partes para formularlos, el ministro instructor declaró cerrada la instrucción⁵.

II. COMPETENCIA

6. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los

² Acuerdo de veintiuno de abril de dos mil veintiuno. *Ibidem*.

³ Acuerdo de once de mayo de dos mil veintiuno. *Ibidem*.

⁴ Acuerdo de veintinueve de junio de dos mil veintiuno. *Ibidem*.

⁵ Acuerdo de catorce de julio de dos mil veintiuno. *Ibidem*.

Estados Unidos Mexicanos⁶ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁷, toda vez que se plantea la posible contradicción entre la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tlaxcala y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III. OPORTUNIDAD

7. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, Ley Reglamentaria) prevé que: **a)** el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del siguiente al día en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial; **b)** para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles, en la inteligencia de que si el último día del plazo es inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente y **c)** cuando se trate de materia electoral, todos los días se considerarán hábiles⁸.
8. En el caso, las normas impugnadas se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el dieciséis de marzo del dos mil veintiuno, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad inició el diecisiete de marzo y terminó el quince de abril del mismo año.

⁶ “**Artículo 105.** (...) II (...) g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...).”

⁷ “**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (...).”

⁸ “**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.”

9. En ese contexto, si el escrito de demanda relativo a la presente acción de inconstitucionalidad fue recibido vía buzón judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el quince de abril de dos mil veintiuno⁹, se concluye que su presentación resulta **oportuna**.

IV. LEGITIMACIÓN

10. De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria¹⁰, en relación con el artículo 59 del mismo ordenamiento, la peticionaria debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla.
11. La acción de inconstitucionalidad fue interpuesta María del Rosario Piedra Ibarra, quien actúa en representación de la CNDH y acreditó su personalidad con copia certificada del acuerdo de designación de doce de noviembre de dos mil diecinueve, emitido por el Senado de la República¹¹. El artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional dispone que la CNDH podrá promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales que vulneren

⁹ Ello se advierte del sello estampado al reverso de la primera hoja de la demanda de acción de inconstitucionalidad. Expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 70/2021.

¹⁰ “**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.”

¹¹ Disponible en el expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 70/2021.

los derechos protegidos en la Constitución Federal o en los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

12. Bajo esa premisa, si la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, quien en virtud de su carácter de Presidenta se encuentra legitimada para interponerla en representación de la CNDH¹², y además cuestiona la violación a diversos derechos humanos, este Alto Tribunal concluye que la acción de inconstitucionalidad fue interpuesta por parte legitimada.

V. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

13. Al no haber sido alegada alguna causal de improcedencia por las partes y no advertirse otra de oficio por este Alto Tribunal, lo procedente es entrar al estudio de fondo de las disposiciones impugnadas.

VI. ESTUDIO

14. El estudio de fondo que será realizado en este capítulo se dividirá en tres secciones. En primer lugar, se expondrá una síntesis del concepto de invalidez y su calificación. Luego, se plasmará la doctrina constitucional que este Alto Tribunal ha desarrollado respecto del requisito de *no haber sido sancionado administrativamente para ocupar cargos públicos de designación*. A continuación, se darán razones para el uso del test de razonabilidad y de la inconstitucionalidad de la porción normativa combatida.
15. **Concepto de invalidez y su calificación.** La accionante argumenta, en

¹² “**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 (...).”

resumen, que la norma impugnada es inconstitucional porque impide que ciertas personas puedan acceder al cargo de Director General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tlaxcala, por haber sido sancionadas con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, que **tengan** como conclusión la aceptación expresa de culpa o responsabilidad. La exclusión es injustificada y discriminatoria –señala–, puesto que no se tiene en cuenta si la sanción ya ha sido cumplida o si la conducta sancionada se relaciona o no con las atribuciones del cargo. Lo anterior vulnera los derechos de igualdad y no discriminación, a la libertad de trabajo y de acceso a un cargo público. Además, sostiene que si bien la norma tiene un fin constitucionalmente válido, no supera el test de proporcionalidad, pues no asegura que se seleccione a las personas con el perfil idóneo para el puesto. El concepto de invalidez resulta **sustancialmente fundado**.

16. **Doctrina constitucional de los precedentes del tema.** Este Tribunal Pleno, al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 111/2019¹³, 125/2019¹⁴, 108/2020¹⁵, 184/2020¹⁶, 106/2019¹⁷ y 263/2020¹⁸**, declaró inválidas porciones normativas que constituían requisitos para acceder a cargos públicos por

¹³ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte, en la que se decretó la inconstitucionalidad del requisito de “no haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme” para ocupar ciertos cargos públicos en la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo.

¹⁴ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de quince de abril de dos mil veintiuno, en la que se decretó 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 administrativa iniciado de oficio” para ocupar el cargo de Director del Centro de Evaluación de Control de Confianza del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

¹⁵ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno, en la que se invalidó la porción normativa “no haber sido sancionado por actos de corrupción o inhabilitado para ocupar cargos públicos (...)” como requisito para ser Autoridad Auxiliar en términos de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán.

¹⁶ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, en la que se invalidó la porción normativa “no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público”, como requisito para ser titular de la Comisión de Búsqueda en términos de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato.

¹⁷ Fallada el diecinueve de abril de dos mil veintiuno.

¹⁸ Fallada el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno.

designación. Esas condiciones consistían, en esencia, en no haber sido destituido, inhabilitado o sancionado en procedimiento administrativo de responsabilidades de servidores públicos.

17. En esas sentencias se precisó que en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se dispone como derecho de la ciudadanía poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley¹⁹. Y que ese derecho también está reconocido en los artículos 23, numeral 1, inciso c), de la Convención Americana de Derechos Humanos, y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁰.
18. En esos precedentes se precisó que el concepto de “calidades” se refiere a las “características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne”, interpretación que es consistente con la lectura del artículo 1, numeral 2, del

¹⁹ Número de Registro: 177102. **“ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD.”** Localización: [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXII, octubre de 2005; Pág. 1874. P./J. 123/2005.

²⁰ CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

“23. Derechos Políticos

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

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

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

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

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

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

“25. Derechos Políticos

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

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

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

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

Convenio Internacional del Trabajo No. 111, relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación²¹.

19. En este sentido, se determinó que el término “calidades” alude a las características propias de una persona. Es decir, que se trata de aspectos que le son inherentes y que necesariamente deben de estar relacionadas con el empleo a desempeñar. No se trata, por lo tanto, de cuestiones externas a ella²².
20. Asimismo, el Tribunal Pleno indicó que, al definir en la ley las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público, será necesario que los requisitos que establezca el legislador ordinario estén directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función. Esto exige que se trate de criterios objetivos y razonables **que eviten discriminar a personas** que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias **(aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas)** necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión.

²¹ “Artículo 1

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

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

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

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

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

²² Acción de inconstitucionalidad 74/2008, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de doce de enero de dos mil diez.

21. Al respecto, el Pleno añadió que para la definición de las respectivas calidades a ser establecidas en la ley como requisitos exigibles para cada empleo o comisión en el servicio público, será importante identificar las tareas o funciones inherentes a cada cargo o puesto público. Ello sin pasar por alto que, para determinados puestos, federales o locales, se exige desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cumplimiento de determinados requisitos tasados, como lo es el caso de la edad, el perfil profesional o la residencia, por ejemplo²³, y que es necesario distinguir entre el acceso a un cargo de elección popular **del acceso a un empleo o comisión en la función pública, que, acorde al nivel de especialización requerido, puede exigir de calidades técnicas más específicas.**
22. En la misma línea jurisprudencial se sostuvo que, fuera de los requisitos establecidos por el poder reformador de la Constitución, el Congreso de la Unión y los Congresos de las entidades federativas cuentan con un amplio margen de libertad legislativa para regular los requisitos específicos de acceso a los cargos públicos. Esto con el fin de que sea el poder legislativo el que, en cada caso, delimite el perfil idóneo para ocupar determinada posición, partiendo de su conocimiento específico de las atribuciones que correspondan a cada cargo. Sin embargo, también se ha sostenido que dicho margen de libertad legislativa **encuentra su límite en el respeto a los derechos humanos, en especial los de igualdad y no discriminación.**
23. También se destacó la necesidad de que los respectivos requisitos **sean razonables y permitan de manera efectiva el acceso a la función pública en condiciones generales de igualdad**, en respeto a lo previsto en los artículos 1º y 35, fracción VI, de la Constitución Federal, 23, apartado 1, inciso

²³ Así lo exigen entre otros, el artículos 95 para el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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

24. Es importante precisar que este Tribunal Pleno en los precedentes referidos en este apartado indicó que el requisito de no haber sido previamente sancionado, inhabilitado o destituido en la vía administrativa **no constituye una categoría sospechosa**, ya que no se encuentra dentro del catálogo constitucional o convencional que las establece de manera enunciativa, ni se trata de una distinción dirigida a ciertas características o atributos de las personas o grupos que hayan sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociados con estos atributos o características.
25. Así las cosas, el Tribunal Pleno **utilizó un test de razonabilidad** para analizar las porciones normativas de los precedentes anunciados y determinó que aquellas se debían invalidar por ser requisitos sobre inclusivos que violan el derecho de igualdad.
26. **Sustento del test de razonabilidad.** Este Pleno, para expresar las consideraciones de la calificación del concepto de invalidez, realizará un juicio de razonabilidad, como se hizo en los precedentes relatados en el anterior apartado. Esto en virtud de que no se está ante una categoría sospechosa de las señaladas en el artículo 1º constitucional, y al tener presente que esta Suprema Corte ha decidido que el derecho a la igualdad contenido en ese precepto exige que toda persona reciba el mismo trato y goce de los mismos derechos, en igualdad de condiciones, en relación con aquellas personas que se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante. En el mismo orden de ideas, también se ha señalado que el derecho a la igualdad no implica que todas las personas deban de ser

tratadas igual en cualquier circunstancia, pues habrá ocasiones en las que se justifique, e incluso se exija, realizar distinciones. En todo caso, tales distinciones no podrán ser arbitrarias, de tal manera que se prive injustificadamente a una persona de la obtención de un beneficio, o se le cause un perjuicio.

27. Al respecto, la jurisprudencia de la Primera Sala²⁴ refleja que para determinar si una distinción resulta objetiva y razonable, deberá efectuarse un estudio cuya intensidad dependerá del tipo de criterio empleado para realizar la distinción objeto de la litis. Así, existen dos niveles de escrutinio²⁵:

a) **Escrutinio estricto**²⁶: debe realizarse por los jueces constitucionales en aquellos casos en los que la distinción **(i)** tenga como base las categorías sospechosas enumeradas en los artículos 1º, párrafo quinto, de la Constitución, 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁷ o

²⁴ 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 ERICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)"**.

²⁵ Ver acción de inconstitucionalidad 118/2020, fallada el veinte de mayo de dos mil veintiuno.

²⁶ 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.

²⁷ Tesis jurisprudencial 1a./J. 55/2006, registro de IUS 174247, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75, cuyo rubro es **"IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL"**. Ver también las tesis aislada 1a. CI/2013 (10a.), registro de IUS 2003250, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIX, abril de 2013, Tomo 1, página 958, cuyo rubro es **"CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ERICTO"**, y 1a. XCIX/2013 (10a.), registro de IUS 2010315, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XIX, abril de 2013, tomo 1, página 961, cuyo rubro es **"IGUALDAD. CUANDO UNA LEY**

(ii) implique una afectación determinante a derechos fundamentales reconocidos en la Constitución o en los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano²⁸.

b) Escrutinio ordinario: debe realizarse por los jueces constitucionales en aquellos casos en los cuales la diferencia de trato supuestamente arbitraria no tenga como base alguno de los criterios antes mencionados²⁹.

En estos casos, el test de proporcionalidad³⁰ se llevará a cabo mediante

CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO”.

Esta Sala ha sostenido que es posible identificar nuevas categorías sospechosas, mediante su reconocimiento en la Constitución, en tratados internacionales o jurisprudencialmente. Tesis aislada 1a. CCCXV/2015 (10a.), registro de IUS 2010268, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 23, octubre de 2015, Tomo II, página 1645, cuyo rubro es **“CATEGORÍAS SOSPECHOSAS. LA INCLUSIÓN DE NUEVAS FORMAS DE ÉSTAS EN LAS CONSTITUCIONES Y EN LA JURISPRUDENCIA ATIENDE AL CARÁCTER EVOLUTIVO DE LA INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS”**.

²⁸ 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, cuyo rubro es **“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, 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”**. Esta tesis deriva de un amparo en revisión (7/2009) sobre el mismo tema abordado en los asuntos que dieron lugar a la jurisprudencia antes citada, y contiene el mismo criterio pero enunciado de modo distinto, al señalar que el escrutinio estricto resulta aplicable cuando una medida “tenga por objeto anular o menoscabar [los derechos]”.

En adición a las tesis antes citada, ver 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”**.

²⁹ 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 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.

³⁰ Tesis: 1a. VII/2017 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. 2013487. Primera Sala. Libro 38, Enero de 2017, Tomo I. Página. 380. Tesis Aislada (Constitucional). **“DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA**

el análisis de la legitimidad de la medida, su instrumentalidad y su proporcionalidad³¹. Esto implica una variación importante del test estricto antes mencionado, consistente en que 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”³².

28. Con independencia del grado de escrutinio que sea aplicable, el **estudio sobre la proporcionalidad de la medida exige** un análisis adicional para detectar si el acto o la norma estudiada es adecuada, **en el sentido de que no tenga defectos de sobre inclusión o de infra inclusión**, de los que derive una vulneración del principio de igualdad y no discriminación³³. Esta etapa del escrutinio se ha llamado recientemente *principio de*

EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO.”

³¹ 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**”.

³² 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 *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.)

³³ 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**”.

razonabilidad, conforme al cual se exige una relación lógica y proporcional entre los fines y los medios de una medida, por la cual pueda otorgársele legitimidad³⁴.

29. Así, **para analizar violaciones al principio de igualdad, debe comprobarse** que efectivamente el legislador estableció una distinción, ya sea por exclusión tácita o por exclusión expresa. Esto es, debe verificarse que se haya excluido a algún colectivo de algún beneficio otorgado a otro colectivo similar, o bien, que se hayan establecido regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho similares.
30. **Una vez que se ha comprobado que efectivamente el legislador realizó una distinción, es necesario** establecer si dicha medida se encuentra justificada. En este sentido, la justificación de las distinciones legislativas que distribuyen cargas y beneficios se determina a partir del referido análisis de la *razonabilidad de la medida*³⁵.
31. Este análisis supone: **i)** que se determine si existe una distinción; **ii)** que se elija el nivel de escrutinio que debe aplicarse para analizar dicha distinción, ya sea un test estricto u ordinario y **iii)** que se desarrolle cada una de las etapas que supone el test que se ha elegido.
32. Así las cosas, en el caso se usará **un test de razonabilidad** —escrutinio ordinario³⁶— para analizar la porción normativa impugnada, pues en los

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

³⁵ Acción de inconstitucionalidad 61/2016, resuelta en sesión de cuatro de abril de dos mil diecisiete.

³⁶ Tesis aislada: 1a. CII/2010, Registro de IUS: 163766, Primera Sala, fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 185, de rubro: **“PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO.”**

precedentes citados al inicio de este estudio se indicó que en esos casos se analizaron normas similares y se determinó que no se estaba en situaciones de categorías sospechosas. Ello, pues el requisito de la porción normativa combatida y los de aquellos precedentes no constituyen una condición que entrañe una categoría sospechosa, pues no están relacionados con características o atributos en las personas que hayan sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociados con estos atributos o características.

33. **Razones de la inconstitucionalidad de la porción normativa controvertida.** Conforme a los precedentes que se han relatado en apartados anteriores, este Tribunal Pleno reitera que el concepto de invalidez es sustancialmente fundado, pues en éste se alega una violación al derecho de igualdad, lo cual es acertado, tal como se demostrará con la realización de un test de proporcionalidad ordinario o juicio de razonabilidad que se desarrollará en esta sección.
34. Para tal fin, es necesario citar la porción normativa impugnada, cuyo contenido es el siguiente:

Artículo 19. *La persona titular de la Dirección General, deberá cumplir con lo siguiente:*

(...)

*VII. No encontrarse, al momento de la designación, inhabilitado o suspendido administrativamente, para ejercer o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público **y no haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad;***

a. La porción normativa genera un tratamiento diferenciado

35. Con la finalidad de realizar el análisis de la porción referida es necesario determinar, como paso previo, si existe una distinción, ya sea explícita o implícita, entre dos grupos de personas en relación con algún beneficio.
36. Esta Suprema Corte considera que la porción normativa sí implica un tratamiento normativo diferenciado entre dos grupos de personas: **quienes han sido sancionados con motivo de una investigación de carácter administrativo por infracciones graves que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad** y quienes no han sido sancionados de esa manera. Tal tratamiento se da en relación con la posibilidad de ocupar el cargo de Director General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tlaxcala.
37. Una vez que este Tribunal Pleno ha determinado la existencia de la distinción entre grupos similares, y tomando en cuenta que, como fue señalado anteriormente, tal distinción no parte de una categoría sospechosa, es procedente analizarla por medio de un escrutinio ordinario. Por tanto, es necesario identificar los fines que se persiguen con la medida impugnada para estar en posibilidad de determinar si éstos resultan constitucionalmente válidos.

b. Finalidad constitucionalmente válida

38. Es importante precisar que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho humano, por lo que esta Suprema Corte ha reconocido que existen ciertos fines, tales como los derechos humanos, los bienes colectivos

y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales³⁷.

39. Asimismo, para poder identificar esa finalidad perseguida por el legislador puede atenderse a los documentos que informan el proceso legislativo de la disposición analizada, o bien, a la interpretación de las propias normas combatidas³⁸.
40. En el caso concreto, de la interpretación de la porción normativa impugnada se desprende que el legislador buscó lograr que el Director General del Centro de Conciliación Laboral local reúna determinadas de calidades que lo hagan apto para el desempeño de las atribuciones propias del puesto.
41. En efecto, al establecer el requisito de **no haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo por infracciones graves que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad**, se pretendió crear un filtro para el acceso al cargo.
42. En este sentido, el legislador consideró que a través de dicho filtro es posible asegurar que accedan al puesto sólo las personas que cumplan con ciertas características de rectitud, probidad y honorabilidad, las cuales son necesarias para el ejercicio del cargo.
43. Tal finalidad está encaminada a encontrar el perfil idóneo para el cargo, lo cual resulta un **fin constitucionalmente válido**. En este sentido, la medida

³⁷ Amparo en revisión 237/2014, Primera Sala, resuelto en sesión de cuatro de noviembre de dos mil catorce por mayoría de cuatro votos.

³⁸ *Ídem*.

legislativa supera la primera grada del test, resultando procedente analizar su instrumentalidad en la consecución de dicho fin.

c. Instrumentalidad de la medida

44. En las acciones de inconstitucionalidad citadas en el apartado de doctrina constitucional de esta sentencia, este Tribunal Pleno se ha pronunciado sobre la validez de ciertos requisitos para el acceso a cargos públicos, de naturaleza similar al aquí cuestionado, para lo que ha realizado un análisis de la naturaleza del cargo en estudio para determinar si el requisito en cuestión tiene relación directa, clara e indefectible con el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido. En el caso que nos ocupa se procederá en el mismo sentido.
45. Así las cosas, de acuerdo con la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tlaxcala³⁹, dicho organismo descentralizado de la administración pública estatal tiene por objeto ofrecer el servicio público de conciliación laboral para la resolución de los conflictos entre trabajadores y patrones en asuntos del orden local, procurando el equilibrio entre los factores de la producción y ofreciendo a éstos una instancia eficaz y expedita para ello⁴⁰. En la legislación referida se establece que el Centro de Conciliación local tendrá las siguientes atribuciones:

³⁹ “**Artículo 1.** Las disposiciones contenidas en la presente Ley son de orden público, interés general y observancia obligatoria en todo el Estado y tienen como propósito establecer la organización y funcionamiento del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tlaxcala, en términos de lo ordenado por el artículo 123, apartado A, fracción XX, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 590 E, fracción I de la Ley Federal del Trabajo y demás disposiciones legales aplicables.”

⁴⁰ **Artículo 3.** *Loc.cit.*

Artículo 8. El Centro tendrá las siguientes atribuciones:

I. Ofrecer el servicio público de conciliación laboral en conflictos del orden local, de acuerdo con el artículo 123, apartado A fracción XX, de la Constitución General y la Ley Federal del Trabajo;

II. Recibir solicitudes de conciliación de las y los trabajadores y/o patrones para su trámite;

III. Celebrar convenios entre las partes del conflicto laboral, de conformidad con (sic) Ley Federal del Trabajo, los cuales deberán hacerse por escrito y contener una relación circunstanciada de los hechos que lo motiven y de los derechos comprendidos en él;

IV. Expedir las constancias de no conciliación;

V. Expedir copias certificadas de los convenios laborales a los que se celebren en el procedimiento de conciliación y del resto de los documentos que obren en los expedientes que se encuentren en los archivos del Centro, de conformidad con la normatividad aplicable;

VI. Coordinar y supervisar las oficinas que forman parte del Centro;

VII. Establecer el servicio profesional de carrera de conformidad con los parámetros estipulados en la Ley Federal del Trabajo y esta Ley;

VIII. Establecer planes de capacitación de conformidad con lo previsto en la Ley Federal del Trabajo, y en esta Ley;

IX. Solicitar la colaboración de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatales y Municipales, así como de los particulares, para el debido cumplimiento de sus objetivos;

X. Establecer los convenios necesarios con instituciones públicas o privadas, así como organizaciones de la sociedad civil, para lograr los propósitos de la presente Ley;

XI. Presentar anualmente al titular del Poder Ejecutivo del Estado un informe general de las actividades realizadas, así como su proyecto de presupuesto de egresos, a fin de que se considere en la iniciativa de Presupuesto de Egresos del Estado;

XII. Establecer un modelo de gestión conciliatoria y administrativa para su adecuado funcionamiento;

XIII. Establecer el Código de Conducta de las personas servidoras públicas del Centro;

XIV. Implementar medidas que garanticen un ambiente laboral libre de todo tipo de discriminación, violencia y acoso; así como la sustentabilidad ambiental del propio órgano;

XV. Imponer las multas que correspondan por el incumplimiento de las disposiciones previstas en la Ley Federal del Trabajo, conforme a la normatividad aplicable, y

XVI. Las demás que le confiera la Ley Federal del Trabajo, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, la Ley de las Entidades Paraestatales del Estado de Tlaxcala y demás disposiciones aplicables.

46. El órgano descentralizado en comento está integrado por una Junta de Gobierno, una Dirección General y un Órgano Interno de Control y de Vigilancia. En este tenor, la persona titular de la Dirección General deberá cumplir con los siguientes requisitos⁴¹:

I. Ser mexicano o mexicana y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;

II. Tener por lo menos treinta años de edad cumplidos al día de la designación;

III. Tener título y cédula profesional de licenciado en derecho; y haber desempeñado cargos en actividades profesionales, de servicio público, administrativo o sustancialmente relacionadas con la materia laboral, con experiencia profesional en dicha materia mínima de tres años de experiencia;

IV. No encontrarse en ningún supuesto de conflicto de intereses;

V. No encontrarse en alguno de los impedimentos para ser integrante del órgano de gobierno, que señala la Ley de las Entidades Paraestatales del Estado de Tlaxcala;

VI. No haber sido dirigente de asociaciones patronales o sindicatos en los tres años anteriores a la designación;

VII. No encontrarse, al momento de la designación, inhabilitado o suspendido administrativamente, para ejercer o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público y no haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad;

⁴¹ Artículo 19. *Loc. cit.*

VIII. No ser fedatario público, salvo que solicite licencia, y

IX. No haber ocupado cargo en algún partido político, ni ejercido un cargo de elección popular o sido candidato a alguno, en los tres años anteriores a la designación.

47. Ahora bien, el artículo 21 de la Ley del Centro de Conciliación del Estado de Tlaxcala establece cuáles son las atribuciones del Director General en los siguientes términos:

Artículo 21. Serán facultades y obligaciones de la persona titular de la Dirección General las siguientes:

I. Dirigir técnica y administrativamente las actividades del Centro;

II. Tener la representación legal del Centro, así como ejercer facultades de administración, pleitos y cobranzas, con apego a la Ley y al Reglamento Interior;

III. Realizar actos de dominio, previo acuerdo de la Junta de Gobierno;

IV. Presentar a la aprobación de la Junta de Gobierno, el proyecto de Reglamento Interior, Manual de Organización, Manual de Procedimientos, Manual de Servicios al Público, Código de Conducta, y demás disposiciones administrativas que regulen la operación y el funcionamiento del Centro;

V. Proponer a la Junta de Gobierno para su aprobación, las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera y selección mediante concurso abierto en igualdad de condiciones a su personal y con perspectiva de género;

VI. Presentar a la Junta de Gobierno, durante el primer trimestre de su gestión para su aprobación, el proyecto de programa institucional que deberá contener al menos, metas, objetivos, recursos, indicadores de cumplimiento y deberá considerar las prioridades y lineamientos sectoriales;

VII. Presentar a la Junta de Gobierno para su aprobación, el programa anual y el anteproyecto de presupuesto correspondiente, así como un informe de resultados respecto del ejercicio anterior. Tanto el programa anual como el informe deberán contener metas, objetivos, recursos e indicadores de cumplimiento;

VIII. Someter a la Junta de Gobierno la cuenta pública del Centro, la cual deberá presentar ante el Congreso del Estado para su debida aprobación;

IX. Someter a la aprobación de la Junta de Gobierno, el establecimiento, reubicación y cierre de oficinas en el territorio del Estado. El Reglamento Interior del Centro determinará el ámbito de actuación de tales oficinas;

X. Definir las políticas de instrumentación de los sistemas de control que fueren necesarios, incorporando información estadística para la mejora de la gestión;

XI. Proponer a la Junta de Gobierno la creación de comités de apoyo y, en su caso la participación y honorarios de profesionistas independientes en los mismos;

XII. Otorgar poderes generales y especiales con las facultades que les competan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial. El otorgamiento y validez de estos poderes, deberá seguir el procedimiento que establece la Ley de las Entidades Paraestatales del Estado de Tlaxcala;

XIII. Sustituir y revocar poderes generales o especiales;

XIV. Nombrar y remover libremente al personal del Centro, con apego a las leyes laborales aplicables;

XV. Proponer a la Junta de Gobierno los programas permanentes de actualización, capacitación y certificación de conciliadores y demás personal del Centro;

XVI. Imponer medidas de apremio contenidas en la Ley Federal del Trabajo, para el caso de inasistencia cuando este sea el patrón, dentro del procedimiento de Conciliación;

XVII. Llevar a cabo la difusión e información de los servicios que brinda el Centro respecto de sus actividades, a través de los medios masivos de comunicación, y

XVIII. Las demás dispuestas por la Ley Federal del Trabajo, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, esta Ley y su Reglamento y demás disposiciones aplicables.

48. De la lectura de las normas expuestas se obtiene que a la Dirección General le corresponden, esencialmente, las labores de dirección técnica y administrativa, así como de representación legal del Centro de Conciliación del Estado de Tlaxcala. El ejercicio de estas atribuciones, además, se encuentra en parte supeditado a la aprobación de la Junta de Gobierno, como es el caso de la emisión de disposiciones administrativas que regulen la operación y el funcionamiento del Centro, o el proyecto de programa institucional, entre otros. En este sentido, quien aspire al cargo de Director General deberá de contar con ciertas calidades específicas que le permitan

desempeñar su labor con eficiencia y eficacia, por tratarse de un organismo descentralizado especializado en la materia de conciliación laboral.

49. Sin embargo, la exigencia de *no haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo por infracciones graves que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad* **no tiene una justificación objetiva y razonable** en relación con las expectativas de desempeño respecto del Director General.
50. En efecto, el requisito para las personas de **no haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo por infracciones graves que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad**, para poder ser nombrado titular del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tlaxcala, no tiene relación directa, clara e indefectible con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido de crear un filtro estricto de acceso a un cargo público. No existen bases objetivas para determinar que una persona que ha recibido tal tipo de sanción no será apto para ejercer las atribuciones inherentes al cargo con rectitud, probidad y honorabilidad, así como no existen fundamentos para afirmar que quien no se encuentre en tal supuesto sería más apto para tal fin.
51. Así, el legislador estableció un requisito que no incide efectivamente en la conformación de un perfil idóneo para el ejercicio de las atribuciones inherentes al cargo en cuestión, pues no está encaminado a establecer ciertas aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el cargo.

52. Efectivamente, como se señaló en los precedentes citados en el apartado de doctrina constitucional de esta sentencia, si bien el legislador cuenta con un amplio margen de libertad de configuración para el establecimiento de requisitos para ocupar un cargo, para que éstos sean constitucionalmente legítimos, deben de ir referidos a cuestiones propias de la persona que la hagan más apta para el ejercicio del puesto. Por el contrario, si se trata de cuestiones externas a ella no directamente relacionadas con las atribuciones que eventualmente le correspondería ejercer, entonces la medida será violatoria del derecho a la igualdad.
53. En el caso concreto, el hecho de que la persona eventualmente seleccionada para ocupar el cargo cumpla con el requisito en cuestión no garantiza en manera alguna que pueda cumplir con las atribuciones inherentes al cargo de una manera eficaz y eficiente. Es decir, no se trata de un requisito encaminado a encontrar el perfil idóneo para el puesto, ya que no se refiere a una calidad específica de la persona que la habilite para desempeñarse de mejor manera que aquellas con no cumplen con el requisito.
54. En el mismo sentido, debe de señalarse que el requisito cuestionado se trata de una exigencia que no va dirigida a un aspecto inherente a la persona, sino que se refiere a una cuestión externa a ella. En efecto, la porción normativa impugnada va dirigida a excluir del cargo a personas que han sido sancionadas administrativamente en el pasado y que hayan aceptado expresamente su responsabilidad. Sin embargo, una admisión de responsabilidad no debe de convertirse nunca en una marca que acompañe a la persona por el resto de su vida. Lo contrario implicaría la institucionalización de un estigma social, pues sería igual a admitir que el hecho de haber sido sancionado en el pasado pasa a formar parte de lo que

la persona es, de tal manera que la sanción impuesta se perpetuaría en el tiempo.

55. Además, el requisito analizado no tiene base objetiva y, por tanto, resulta violatorio del derecho de igualdad. Esto en función de que la porción normativa es abiertamente irrazonable y desproporcional porque:

- No permite identificar si la sanción administrativa se impuso por resolución firme.
- No contiene límite temporal en cuanto a si la respectiva sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente.
- No distingue entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.
- No distingue entre las sanciones cuyo bien jurídico tutelado pueda impactar o esté relacionado con las funciones del cargo y las que no.

56. Así, se aprecia que la generalidad con que está redactada la porción normativa impugnada resulta sobreinclusiva, pues abarca supuestos que en nada impactan en el desempeño de las atribuciones propias del puesto de Director General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tlaxcala. Y es claro que la norma distingue de manera injustificada entre los ciudadanos que han sido sancionados con motivo de una investigación de carácter administrativo por infracciones graves que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad y los que no.

57. Lo anterior porque la porción normativa está construida de tal manera que implica una prohibición absoluta, que por lo mismo es arbitraria e irrazonable. Esto impide que quienes en el pasado han sido sancionados administrativamente puedan acceder en condiciones de plena igualdad al empleo público en cuestión. Sin que sea posible justificar en cada caso y en relación con las atribuciones del cargo la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto o comisión a desempeñar, sobre todo tratándose de sanciones que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.
58. Las consideraciones de este Pleno no significan que el legislador no tenga la facultad de establecer ciertos requisitos para el desempeño de un cargo público, sino solamente que su imposición debe de acotarse de tal manera que no excluyan del posible ejercicio del cargo, por medio de supuestos cuya amplitud resulte desproporcionada, a personas que pudieran contar con el perfil idóneo para ocuparlo.
59. En consecuencia, el examen de la porción normativa combatida lleva a considerar que, efectivamente, la misma infringe el derecho de igualdad, ya que implica una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar. En efecto, del análisis de las atribuciones que la Ley del Centro de Conciliación del Estado de Tlaxcala otorga al Director General no se advierte cómo no haber sido sancionado administrativamente en el pasado pueda habilitar al titular del cargo a desempeñar sus funciones con mayor eficiencia y eficacia. Tampoco se advierte que el haber sido sancionado en el pasado de la manera señalada impida o de alguna manera dificulte u obstruya el adecuado desempeño de dichas funciones en el futuro.

60. Entonces, la inclusión del requisito analizado parece provenir más de consideraciones de índole moral, al revestir la idea de que las personas cuya conducta pasada ha sido motivo de sanción administrativa no son, por esa razón, merecedoras de desempeñar cierto cargo público en el futuro. Podría tratarse incluso de la cristalización de un prejuicio si se toma en cuenta que la motivación que subyace a la creación de este tipo de disposiciones es, en ocasiones, la consideración de que quien cometió en el pasado una conducta sancionable es propenso a reincidir.
61. De ese modo, se considera que la porción normativa controvertida no tiene conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido, sino que presenta claras manifestaciones de violación al derecho de igualdad. Entonces, resulta innecesario verificar que se cumpla con el resto del escrutinio, al estar demostrada su inconstitucionalidad.
62. Por las consideraciones anteriores, el concepto de invalidez es sustancialmente **fundado**, y este Tribunal Pleno determina que el artículo 19, fracción VII, en la porción normativa ***“y no haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad”***, de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tlaxcala es violatorio del derecho de igualdad previsto en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
63. Al haberse concluido que la disposición impugnada transgrede el derecho de igualdad, **resulta innecesario el análisis de las demás alegaciones del concepto de invalidez**, pues ello en nada variaría la conclusión alcanzada,

resultando aplicable a este respecto la tesis P./J. 37/2004⁴², de rubro y texto siguientes:

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.*

VII. EFECTOS

64. En términos de los artículos 41, fracción IV⁴³, y 45, párrafo primero⁴⁴, en relación con el 73⁴⁵ de la Ley Reglamentaria, es necesario fijar, entre otros aspectos, los alcances de esta sentencia, así como el momento a partir del cual surtirá efectos, lo que se hace en los siguientes términos:

i. Declaración de invalidez

65. Con fundamento en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria, se declara la invalidez del artículo 19, fracción VII, en la porción normativa ***“y no haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique***

⁴² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIX, junio de 2004, página 863.

⁴³ **Artículo 41 de la Ley Reglamentaria.** “Las sentencias deberán contener: (...)

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

⁴⁴ **Artículo 45 de la Ley Reglamentaria.** “Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (...).”

⁴⁵ **Artículo 73 de la Ley Reglamentaria.** “Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.”

expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad", de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tlaxcala.

66. En la demanda se solicitó hacer extensiva la invalidez a otras normas que contengan el mismo vicio de inconstitucionalidad, sin que especificara una norma.
67. Al respecto, este Tribunal Pleno estima que no es procedente hacer extensivos los efectos de la declaratoria de invalidez a otros numerales de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tlaxcala porque no se encuentran diversos preceptos que dependan de la porción normativa declarada inválida y que contengan el mismo vicio de inconstitucionalidad. Estimación que tiene fundamento en lo dispuesto por el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria.

ii. Momento en el que surtirá efectos la declaración de invalidez

68. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45⁴⁶, en relación con el 73⁴⁷, de la Ley Reglamentaria, este Tribunal Pleno está facultado para determinar la fecha en la que producirán sus efectos las sentencias que dicte en este medio de control constitucional. En virtud de lo anterior, la invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la **notificación de los puntos resolutivos** de este fallo al **Congreso del Estado de Tlaxcala**.

⁴⁶ **Artículo 45 de la Ley Reglamentaria.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

⁴⁷ **Artículo 73 de la Ley Reglamentaria.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

69. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 19, fracción VII, en su porción normativa ‘y no haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad’, de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tlaxcala, expedida mediante el DECRETO No. 310, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de marzo de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Tlaxcala, de conformidad con los apartados VI y VII de esta decisión.

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

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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 Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. Doy fe.

Firman el señor Ministro Presidente y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

MINISTRO PRESIDENTE

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

MINISTRO PONENTE

JAVIER LAYNEZ POTISEK

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

RAFAEL COELLO CETINA