

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 07 de julio de 2023.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

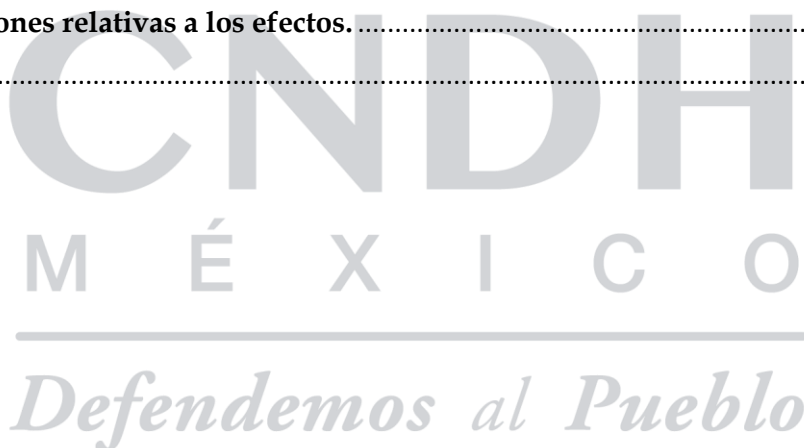
María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 119, fracción VI, 123, fracción III, en la porción normativa *“y no haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión”*, de la Ley de los Municipios, y 8, fracción IV, en la porción normativa *“y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de libertad de más de 2 años de prisión”*, de la Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente, ambos ordenamientos del Estado de Quintana Roo, reformadas mediante Decreto Número 078 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el 07 de junio de 2023.

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

Designo como delegada, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo con cédula profesional número 4602032, que la acredita como licenciada en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Rodrigo Roen Acosta Oakes, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Beatriz Anel Romero Melo y Abraham Sánchez Trejo

Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III.	Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.	4
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción.	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	10
IX.	Introducción.	11
X.	Concepto de invalidez.....	12
	ÚNICO.....	12
	A. Derecho de igualdad y no discriminación.....	13
	B. Derecho a ocupar un cargo público.....	17
	C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.	19
	Test ordinario de proporcionalidad.....	28
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	31
ANEXOS		31



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

I. Nombre y firma de la promovente.

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

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

A. Congreso del Estado de Quintana Roo.

B. Gobernadora Constitucional del Estado de Quintana Roo.

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

Artículos 119, fracción VI, 123, fracción III, en la porción normativa “y no haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión”, de la Ley de los Municipios, y 8, fracción IV, en la porción normativa “y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de libertad de más de 2 años de prisión”, de la Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente, ambas del Estado de Quintana Roo, reformadas mediante Decreto Número 078 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el 07 de junio de 2023, cuyo texto se transcribe a continuación:

Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo

“Artículo 119. Para ser persona titular de la Secretaría General del Ayuntamiento se requiere:

I. – V. (...)

VI. No haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión, y

VII. (...)”

“Artículo 123. La persona titular de la Tesorería Municipal tendrá a su cargo la administración de la Hacienda Pública Municipal, y para desempeñar el cargo, se requiere:

I – II. (...)

III. Ser persona de notoria buena conducta y no haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión.

IV. – VII. (...)”

Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo

“Artículo 8. Para ocupar la titularidad de la Procuraduría de Protección al Ambiente se requiere:

I – III. (...)

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de libertad de más de 2 años de prisión y no encontrarse inhabilitado conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1º, 2º, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2º, 25 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho de igualdad y prohibición de discriminación.
- Derecho a ocupar un cargo público.

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los supuestos normativos contenidos en el artículo precisado en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

Los preceptos cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el miércoles 07 de junio de 2023, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del jueves 08 del mismo mes al viernes 07 de julio de la presente anualidad. Por tanto, la acción de inconstitucionalidad que se promueve el día de hoy es oportuna.

Sin embargo, derivado de la particular reforma a los artículos 119, fracción VI y 123, fracción III, en la porción normativa impugnada, de la Ley de los Municipios, y el diverso 8, fracción IV, en la porción normativa cuestionada, de la Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente, ambos ordenamientos del Estado de Quintana Roo, se considera pertinente hacer evidente que es procedente la presente demanda al actualizarse un cambio en el sentido normativo de la exigencia para acceder a diversos cargos públicos controvertida.

Al respecto, resulta necesario señalar lo establecido por el Pleno del Alto Tribunal del país, sobre los elementos o aspectos que se tienen que reunir para considerar que una modificación normativa constituye un nuevo acto legislativo susceptible de impugnación vía acción de inconstitucionalidad¹:

1. Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal).
2. Que la modificación cause un impacto en el sentido normativo (criterio material).

Respecto del numeral 1, ha determinado que consiste en que se hayan desahogado y agotado todas las diferentes etapas del procedimiento legislativo, a saber: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación.

Mientras que, en relación con el numeral 2, implica que los cambios modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto y ello genere un impacto en el sistema normativo en el que se encuentra inmersa la norma.

Con el establecimiento de esos dos aspectos, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación busca que a través de las acciones de inconstitucionalidad se impugnen

¹ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, p. 65, del rubro: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO."**

verdaderos cambios normativos que afecten la esencia de la disposición y sean producto de la función legislativa, más no sólo cambios de palabras con el mismo significado o cuestiones menores.

Explicado lo anterior, en seguida se evidenciará que la reforma a los preceptos controvertidos de las leyes de los Municipio y de la que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente, ambas del Estado de Quintana Roo, sí se erigen como nuevos actos legislativos. Para tal fin, es pertinente comparar el texto normativo antes y después del cambio legislativo:

Texto anterior	Texto vigente
Ley de los Municipios	
ARTÍCULO 119. Para ser Secretario/a General del Ayuntamiento se requiere:	ARTICULO 119. Para ser persona titular de la Secretaría General del Ayuntamiento se requiere:
I.- Ser mexicano/a por nacimiento y ciudadano quintanarroense, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;	I. Tener la ciudadanía mexicana y quintanarroense, estando en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
II.- Tener como mínimo, veinticinco años cumplidos, el día de la designación;	II.- Tener como mínimo, veinticinco años cumplidos, el día de la designación.
III.- Contar con residencia y vecindad en el Municipio, no menor a cinco años anteriores a la designación;	III.- Contar con residencia y vecindad en el Municipio, no menor a cinco años anteriores a la designación.
IV.- Tener experiencia académica o administrativa necesaria, así como reconocida honestidad a juicio del Ayuntamiento;	IV. Tener experiencia académica o administrativa necesaria, así como reconocida honestidad a juicio del Ayuntamiento.
V.- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto religioso;	V.- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto religioso.
VI.- No haber sido sentenciado por delito intencional, ni sometido a juicio de responsabilidad como servidor público; y	VI. No haber sido sentenciada por delito intencional <u>que amerite pena corporal de más de dos años de prisión, y</u>
VII.- No estar impedido, conforme a las disposiciones contenidas en la presente Ley y disposiciones aplicables.	VII. No estar inhabilitada para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

ARTÍCULO 123. El o la Tesorero/a Municipal tendrá a cargo la administración de la Hacienda Pública Municipal, y para desempeñar el cargo, se requiere: I.- Ser mexicano por nacimiento y ciudadano quintanarroense, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles. II.- Contar con una residencia y vecindad mínima de cinco años en el Municipio de que se trate. III.- Ser persona de notoria buena conducta y no haber sido sentenciado por delito intencional, ni sometido a juicio de responsabilidad como funcionario público. IV.- Tener los conocimientos y la capacidad técnica suficiente para el desempeño del cargo, a juicio de la o el Presidente/a Municipal y del Ayuntamiento. V.- No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser Ministro de algún culto religioso. VI.- No estar impedido, conforme a las disposiciones contenidas en esta Ley; y VII.- Otorgar la caución que le fije el Ayuntamiento.	ARTÍCULO 123. La persona titular de la Tesorería Municipal tendrá a su cargo la administración de la Hacienda Pública Municipal, y para desempeñar el cargo, se requiere: I.- Tener la ciudadanía mexicana y quintanarroense, estando en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; II. Contar con una residencia y vecindad mínima de cinco años en el Municipio de que se trate. III. Ser persona de notoria buena conducta y no haber sido sentenciado por delito intencional <u>que amerite pena corporal de más de dos años de prisión.</u> IV. Tener los conocimientos y la capacidad técnica suficiente para el desempeño del cargo, a juicio de la persona titular de la presidencia Municipal y del Ayuntamiento. V.- No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser Ministro de algún culto religioso. VI. No estar inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; VII.- Otorgar la caución que le fije el Ayuntamiento.
Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente	
ARTÍCULO 8. Para ser Procurador de Protección al Ambiente se requiere: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y vecino del Estado, con una residencia no menor de tres años al día de su nombramiento;	ARTÍCULO 8. Para ocupar la titularidad de la Procuraduría de Protección al Ambiente se requiere: I. Tener la ciudadanía mexicana y vecindad en el Estado, con una residencia no menor de tres años al día de su nombramiento;

II. Tener cuando menos treinta años de edad cumplidos el día de su nombramiento;	II. Tener cuando menos treinta años de edad cumplidos el día de su nombramiento;
III. Tener conocimiento y experiencia acreditable en materia ambiental, así como del marco normativo vigente en el Estado;	III. Tener conocimiento y experiencia acreditable en materia ambiental, así como del marco normativo vigente en el Estado;
IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de libertad y no encontrarse inhabilitado conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.	IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de libertad de más de 2 años de prisión y no encontrarse inhabilitado conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

Del cuadro que precede es dable deducir que las normas en combate no sólo son producto de un proceso legislativo conformado por una iniciativa, dictaminación, discusión, aprobación, publicación y promulgación, por lo que gozan de existencia en el sistema jurídico local; sino que, además, fue voluntad del Congreso local generar cambios trascendentales en el alcance de los preceptos, los cuales se verán reflejados en el ejercicio pleno de los derechos de las personas que aspiren a ocupar los indicados cargos públicos.

Ello, porque la actividad legislativa no se limitó únicamente a un mero rediseño de forma de las normas de mérito, por el contrario, la modificación efectuada por el Congreso local tiene un impacto normativo en los alcances de los requisitos de *no haber sido sentenciado por delito intencional y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de libertad*.

Esto es así porque en el caso de los preceptos controvertidos de la Ley de los Municipios quintanarroense la legislatura local acotó el requisito de *no haber sido sentenciado por delito intencional* a aquellos casos en que ***ameriten pena corporal de más de dos años de prisión***.

Lo mismo aconteció con la reforma a la norma cuestionada de la Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Quintana, en la cual el órgano legislativo local delimitó el requisito de *no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de libertad*, a aquellos supuestos en que dicha pena **sea de 2 años de prisión**.

En suma, con la adición de las expresiones “*que amerite pena corporal de dos años de prisión*” y “*de más de 2 años de prisión*”, el Congreso local limitó los alcances de las exigencias de *no haber sido sentenciado por delito intencional y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de libertad*, produciendo una reducción al espectro de las normas impugnadas; es decir, el requisito de no haber sido sentenciado o condenado por delito intencional o doloso será impedimento para acceder a las titularidades de la Secretaría General del Ayuntamiento y de la Tesorería Municipal de las diversas municipalidades, así como de la Procuraduría de Protección al Ambiente estatal cuando haya ameritado una pena corporal de más de dos años de prisión.

Lo anterior, permite evidenciar que la reforma no es una modificación menor como sería añadir una coma o cambiar el orden de las fracciones, pues incide en la esencia de las normas, ya que la temporalidad de la sanción privativa de libertad carece de sentido sino se lee de manera conjunta con el resto del texto de los preceptos en comento y es un elemento importante para determinar quienes se encuentran en estos supuestos.

Aunado a lo anterior, este Organismo Constitucional Autónomo considera pertinente resaltar que de la revisión del dictamen del Decreto que contiene las reformas a las normas en combate, se advirtió que la legislatura local consideró oportuno modificar el contenido de los requisitos controvertidos, en virtud de que son sabedores de que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado inconstitucional la anterior redacción de las exigencias al resultar *sobreinclusiva*².

Consecuentemente, es indiscutible que la legislatura quintanarroense tuvo la intención de efectivamente modificar los alcances del requisito de no haber sido sentenciado o condenado por delito intencional o doloso que hayan ameritado pena de prisión, por lo que adicionaron las porciones normativas “*que amerite pena corporal de más de dos años de prisión*” y “*de más de 2 años de prisión*”.

Atento a lo anterior, es inconcuso que la reforma ha cambiado la trascendencia, contenido y alcance de los preceptos cuestionados, lo que genera un impacto en el sistema normativo al que pertenecen las normas, el cual se verá reflejado en la

² Congreso del Estado de Quintana Roo, Dictamen con Proyecto Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones normativas en materia de requisitos para ocupar cargos públicos, p. 10, disponible en el siguiente enlace:

<http://documentos.congresoqroo.gob.mx/dictamenes/DI-20230602T113114.pdf>

exigencia de tal requisito para poder fungir como titulares de la Secretaría General del Ayuntamiento y de la Tesorería Municipal de las diversas municipalidades de esa entidad, así como de la Procuraduría de Protección al Ambiente estatal.

En conclusión, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que las modificaciones a las exigencias contenidas en las normas reclamadas sí constituyen un nuevo acto legislativo susceptible de impugnarse por esta vía, porque cumple con los requisitos formales y materiales, al haberse modificado los alcances y contenidos de los artículos 119, fracción VI, 123, fracción III, en la porción normativa impugnada, de la Ley de los Municipios, y 8, fracción IV, en la porción normativa controvertida, de la Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente, ambas del Estado de Quintana Roo, por lo tanto, lo procedente será que ese Tribunal Constitucional admita a trámite el presente medio de control de la constitucionalidad por presentarse de manera oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)³, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución

³ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

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

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

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

Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI⁴, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de

⁴“ **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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

contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. Los artículos controvertidos de los ordenamientos precisados en el apartado III de la presente demanda, establecen como requisito no haber sido sentenciado o condenado por delito intencional o doloso que amerite pena corporal o privativa de la libertad de más de dos años de prisión para acceso a la titularidad de la Secretaría General del Ayuntamiento y Tesorería Municipal de las diversas municipalidades quintanarroenses, así como de la Procuraduría de Protección al Ambiente estatal.

Dicha exigencia transgrede los derechos de igualdad y no discriminación, así como de acceso a un cargo público, al excluir de manera injustificada a determinadas personas para ocupar los mencionados cargos públicos, pues quienes han sido sancionados en algún momento de su vida por la comisión de un delito, si ya cumplieron con la pena que les fue impuesta y la conducta ilícita cometida no guarda relación estrecha con las atribuciones a desempeñar, deben tener la posibilidad de ocupar empleos públicos en igualdad de circunstancias que las demás personas.

En el presente concepto de invalidez se argumentará la incompatibilidad de la exigencia contenida en las normas impugnadas, relativa al requisito de no haber sido condenado por delito intencional o doloso que haya ameritado pena privativa de libertad o corporal de más de dos años de prisión para acceder a las titularidades de la Secretaría General del Ayuntamiento y de Tesorería Municipal de las municipalidades quintanarroenses y de la Procuraduría de Protección al Ambiente estatal.

A juicio de este Organismo Nacional, dicha exigencia resulta incompatible con el parámetro de regularidad constitucional, toda vez que es desproporcionada y claramente *sobreinclusiva*, pues tiene por efecto excluir de forma injustificada a un sector de la población de la posibilidad de acceder a los cargos públicos señalados, en contravención al derecho de igualdad y no discriminación, así como al de acceso a un cargo público.

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

A. Derecho de igualdad y no discriminación.

Para iniciar con el análisis de las disposiciones combatidas, esta Comisión Nacional estima pertinente mencionar que el artículo 1º de la Constitución Federal reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es parte.

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

Esta prohibición de discriminación es extensiva a todas las autoridades del Estado, en sus respectivos ámbitos de competencia.

De esta manera, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico, de tal suerte que todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con la misma.⁵

De forma particular, en el ámbito legislativo, el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido de las leyes, a fin de que las palabras y oraciones utilizadas no conduzcan a una desigualdad o discriminación. Es decir, el deber de cuidado a

⁵Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 112, del rubro: “**PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.**”

cargo del legislador impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formula para no incurrir en un trato diferenciado injustificado.⁶

Es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Es decir, son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación: la distinción es razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en el detrimento de los derechos humanos de una persona.⁷

Así, resulta contraria al parámetro de regularidad constitucional toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación.⁸

Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, que el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente. Sin embargo, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.⁹

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

⁶ Véase la tesis 2a. XII/2017 (10a.) de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, p. 1389, del rubro: **"DISCRIMINACIÓN. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR DE NO USAR PALABRAS QUE GENEREN ESE EFECTO."**

⁷ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 7 *supra*.

⁸ *Ídem*.

⁹ Tesis 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: **"IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO."**

razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.¹⁰

Asimismo, ese Tribunal Pleno ha señalado que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.¹¹

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

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

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

¹⁰ Tesis jurisprudencial 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, del rubro: ***“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.”***

¹¹ Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.¹²

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha sustentado que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.¹³

En el ámbito internacional, el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación; es decir, si un Estado establece en su derecho interno disposiciones que resulten discriminatorias, incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el citado artículo.¹⁴

En esa tesitura, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva 18/03 sostuvo que el principio de igualdad ante la ley y no discriminación pertenece al *ius cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico.

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

¹² Tesis de jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, del rubro: “**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.**”

¹³ *Ídem*.

¹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.¹⁵

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

B. Derecho a ocupar un cargo público.

El artículo 35, fracción VI, de la Norma Fundamental consagra como derecho de las y los ciudadanos mexicanos el poder ser nombrados para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.

De la interpretación armónica del precepto, así como del parámetro expuesto en el apartado anterior, se desprende que todas las personas, en un plano de igualdad, pueden acceder a cargos públicos de su elección cuando sean nombrados para tal efecto y cumplan con los requisitos que establece, en función de sus derechos políticos.

Por su parte, el artículo 23, numeral 1, inciso c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece el derecho político del que gozan todas las personas ciudadanas de un Estado, lo que implica *tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

Asimismo, el numeral 2 del mismo artículo 23 convencional, prevé que la ley puede reglamentar el ejercicio de este derecho exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal.

Sin embargo, lo anterior debe atender a lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que ha referido que todo proceso de nombramiento de un cargo

¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

en la administración pública debe tener como función no sólo la selección según los méritos y calidades del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público. En consecuencia, se debe elegir al personal exclusivamente por el mérito personal y su capacidad profesional, a través de mecanismos objetivos de selección y permanencia que tengan en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones que se van a desempeñar¹⁶.

Así, el Tribunal Interamericano ha enfatizado que los procedimientos de nombramiento de las personas servidoras públicas tampoco pueden involucrar privilegios o requisitos irrazonables; de tal forma que todas las personas ciudadanas que acrediten los requisitos determinados en la ley deben poder participar en los procesos de selección sin ser objeto de tratos desiguales y arbitrarios. Por tanto, no son admisibles las restricciones que impidan o dificulten llegar al servicio público con base en sus méritos.¹⁷

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar el concepto de “calidad” contenido en el artículo 35 de la Norma Fundamental, ha sostenido que se refiere a las características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne¹⁸, esto es, se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a ésta¹⁹.

Por lo tanto, cuando el legislador defina en sus leyes las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público, deberá ser cuidadoso en que los requisitos que establezca estén directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función, lo que exige de criterios objetivos y razonables que eviten discriminar, sin

¹⁶ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela, Sentencia (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) de 30 de junio de 2009, párr. 72.

¹⁷ *Ibidem*, párr. 73.

¹⁸ Tesis de jurisprudencia P./J. 123/2005 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, 9a. Época, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, octubre de 2005, página 1874, de rubro: “ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD.”

¹⁹ Acción de inconstitucionalidad 111/2019, resuelta en sesión del 21 de julio de 2020, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 83.

debida justificación, a personas que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias (aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas) necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión²⁰.

C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

Una vez acotados los alcances de los derechos que se estiman vulnerados, en el presente apartado se desarrollarán las razones por las que este Organismo Nacional considera que las normas combatidas no son compatibles con el parámetro de regularidad constitucional de nuestro país, específicamente, porque transgrede los derechos de igualdad, no discriminación y de acceso a un cargo público.

Previo a la exposición de los argumentos que hacen patente la inconstitucionalidad reclamada, resulta pertinente citar textualmente los preceptos en combate:

Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo

“Artículo 119. Para ser persona titular de la Secretaría General del Ayuntamiento se requiere:

I. – V. (...)

VI. No haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión, y

VII. (...)”

“Artículo 123. La persona titular de la Tesorería Municipal tendrá a su cargo la administración de la Hacienda Pública Municipal, y para desempeñar el cargo, se requiere:

I – II. (...)

III. Ser persona de notoria buena conducta y no haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión.

IV. – VII. (...)”

Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo

“Artículo 8. Para ocupar la titularidad de la Procuraduría de Protección al Ambiente se requiere:

I – III. (...)

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de libertad de más de 2 años de prisión y no encontrarse inhabilitado conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.”

Como se desprende de la literalidad de las normas transcritas, el Congreso local instauró como requisito —para acceder a las titularidades de la Secretaría General del Ayuntamiento y la Tesorería Municipal de las municipalidades

²⁰ *Ibidem*, párr. 84.

quintanarroenses, así como de la Procuraduría de Protección al Ambiente estatal — *no haber sido sentenciado o condenado por delito intencional o doloso que amerite pena corporal o privativa de la libertad de más de dos años de prisión*; exigencia que a juicio de este Organismo Constitucional Autónomo redunda en una exclusión injustificada de las personas que se encuentran en esas hipótesis.

Lo anterior, dada la generalidad y amplitud con la que fueron diseñadas las normas impugnadas, lo que ocasiona un amplio espectro de exclusión, al prever una multiplicidad de supuestos que no consideran si las conductas infractoras que engloban guardan relación estrecha o manifiesta con las funciones a desempeñar, ni tampoco puntualiza alguna temporalidad entre la comisión del ilícito o de la fecha del cumplimiento de la sanción y el posible acceso a los cargos públicos señalados.

Por ejemplo, los preceptos en combate permiten que una personas que en el pasado hubiesen cometido los delitos: en materia de apicultura, precisado en el artículo 147²¹, el de disposición ilícita de óvulos o esperma, tipificado en el diverso 113-TER²², o bien, el de aborto forzado conforme a lo previsto en el numeral 94²³, todos del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, quedarán imposibilitadas de acceder a los cargos en comento, aunque ello no merme sus calificaciones, capacidades o competencias para el debido desempeño de los empleos públicos referidos.

De ahí que esta Institución Autónoma considere que no es constitucionalmente válido que, por regla general, se impida el acceso al desempeño del servicio público a las personas que han sido sancionadas con pena privativa de libertad de más de dos años, una vez que ya cumplieron con ésta, dado que tal medida se traduce en una exclusión injustificada y discriminatoria para quienes se encuentran en tal

²¹ “**Artículo 147.**- El que se apodere de una o más colmenas que contengan una colonia de abejas con panales, miel o material apícola, sin consentimiento de la persona que pueda disponer de ellas conforme a la ley, se le impondrá de dos años a ocho años de prisión y de veinte a cien días multa. (...)”

²² “**Artículo 113-TER.** Se impondrá de cuatro a siete años de prisión a quien implante a una mujer un óvulo fecundado, cuando hubiere utilizado para ello un óvulo ajeno o esperma de donante no autorizado, sin el consentimiento expreso de la paciente, del donante o con el consentimiento de una menor de edad o de una incapaz para comprender el significado del hecho o para resistirlo. (...)”

²³ “**Artículo 94.** Aborto forzado es la interrupción del embarazo, en cualquier momento, sin el consentimiento de la persona gestante.

Al que realice aborto forzado, se le impondrá de tres a ocho años de prisión; y si mediare violencia, de cuatro a nueve años.

(...)”

hipótesis, pues en razón de su antecedente penal se les impide ejercer su derecho a ocupar un cargo público en condiciones de igualdad.

Ahora, conviene manifestar que este Organismo Autónomo tampoco desconoce que los derechos humanos no son absolutos y que admiten restricciones; sin embargo, para que tales limitaciones sean válidas, deben examinarse cuidadosamente para dilucidar si son proporcionales, objetivas y razonables.

En ese sentido, para determinar la validez de la exigencia prevista en los preceptos en combate, es necesario analizar el requisito a la luz las funciones y obligaciones que corresponden a las titularidades de la Secretaría General del Ayuntamiento y la Tesorería Municipal de las municipalidades quintanarroenses, así como de la Procuraduría de Protección al Ambiente estatal, para que, una vez hecho lo anterior, se señale con precisión si las conductas ilícitas que engloban las normas controvertidas se encuentran estrechamente vinculadas con dichos empleos públicos.

En ese sentido, a efecto de conocer las atribuciones que corresponden a los cargos referidos de las titularidades de la Secretaría General del Ayuntamiento y Tesorería Municipal de las municipalidades quintanarroenses y de la Procuraduría de Protección al Ambiente estatal, a continuación, se enlistarán en el siguiente cuadro algunas facultades que les confieren los ordenamientos de mérito:

Cargo público	Funciones
Titular de la Secretaría General del Ayuntamiento ²⁴	Administrativas, de coordinación, organización y vigilancia: ✓ Citar por escrito a los miembros del Ayuntamiento a las sesiones a las que convoque la persona titular de la Presidencia Municipal. ✓ Organizar, dirigir y controlar el archivo municipal y la correspondencia oficial del Ayuntamiento. ✓ Organizar los actos cívicos de acuerdo al calendario oficial. ✓ Organizar y vigilar las funciones del Registro Civil. ✓ Organizar la Junta Local de Reclutamiento. ✓ Compilar las disposiciones jurídicas que tengan vigencia en el Municipio y vigilar que se apliquen. Profesional-jurídicas: ✓ Formular, con la intervención del Síndico, el inventario general y registro de libros especiales, de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio, del dominio público y

²⁴ Véase el artículo 120 de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo.

	privado, expresando todos los datos de identificación, valor y destino de los mismos. ✓ Proporcionar la asesoría jurídica correspondiente a las Dependencias Municipales, cuando no cuenten con un Departamento Jurídico. ✓ Inscribir en el Registro de la Municipalidad a las y los ciudadanos con sus propiedades, industrias, profesión y ocupación. ✓ Refrendar con su firma todos los reglamentos y disposiciones emanados del Ayuntamiento.
Titular de la Tesorería Municipal²⁵	Administrativas-contables: ✓ Documentar toda ministración de fondos públicos. ✓ Llevar la contabilidad general y el control del ejercicio presupuestal. ✓ Tener al corriente, los libros de caja, diario, cuentas corrientes y los auxiliares y de registro que sean necesarios para la debida comprobación de los ingresos y egresos. ✓ Formular mensualmente el estado de origen y aplicación de los recursos municipales. ✓ Organizar y llevar la contabilidad del Municipio y las estadísticas financieras del mismo. ✓ Llevar un registro de todos los bienes inmuebles afectados a un servicio público, y de los propios del Municipio. ✓ Cubrir los sueldos de empleados y los gastos necesarios con entera sujeción al Presupuesto de Egresos. Profesionales-tributarias, jurídicas: ✓ Recaudar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que correspondan al Municipio conforme a las leyes aplicables. ✓ Ejercer la facultad económico-coactiva conforme a las leyes y reglamentos vigentes. ✓ Planear y proyectar los presupuestos anuales de ingresos y egresos y presentarlos al Ayuntamiento para su aprobación a través del Presidente Municipal. ✓ Elaborar y proponer al Presidente/a Municipal, los proyectos de leyes, reglamentos, medidas y demás disposiciones que se requieran para el manejo de los asuntos tributarios del Municipio. ✓ Controlar y suscribir, conjuntamente con el o la Presidente/a Municipal, los títulos de crédito, contratos y convenios que obliguen económicamente al Municipio, así como las cuentas de cheques mediante las cuales se efectúen erogaciones.
Titular de la Procuraduría de	De representación, certificación y acreditación: ✓ Representar legalmente a la Procuraduría de Protección al Ambiente estatal.

²⁵ Véase el diverso 125 de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo.

Protección al Ambiente estatal²⁶	✓ Denunciar ante el Ministerio Público los hechos que puedan ser constitutivos de ilícitos o delitos ambientales. ✓ Celebrar convenios de colaboración o coordinación con autoridades del Estado, de otras entidades federativas y de gobiernos municipales, para el cumplimiento de los fines de la Procuraduría de Protección al Ambiente estatal. ✓ Expedir copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos sobre asuntos que competan a la Procuraduría de Protección al Ambiente estatal, de conformidad con las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables. ✓ Expedir las acreditaciones de los servidores públicos de la procuraduría para que realicen las inspecciones e impongan acciones precautorias en el cumplimiento de sus atribuciones. Administrativas-organizacionales: ✓ Elaborar los programas y planes de trabajo a los que se sujetará el funcionamiento de la Procuraduría de Protección al Ambiente estatal. ✓ Definir, establecer y mantener los sistemas de información, evaluación y control necesarios para el desempeño de las funciones de la Procuraduría de Protección al Ambiente estatal. ✓ Proponer a la Secretaría el nombramiento y la remoción de los dos primeros niveles de servidores públicos, así como la fijación de sueldos y demás prestaciones conforme a las designaciones globales del presupuesto de gasto corriente aprobado en el Presupuesto de Egresos. ✓ Integrar las comisiones de trabajo que se estimen pertinentes, para el mejor funcionamiento de las coordinaciones de la Procuraduría de Protección al Ambiente estatal o se encarguen de asuntos específicos de la misma. Profesionales, jurídicas: ✓ Resolver los recursos administrativos que le correspondan. ✓ Emitir acuerdos, circulares, manuales de organización y procedimientos conducentes al desempeño de sus atribuciones. ✓ Emitir con plena independencia de criterio y conforme a sus conocimientos en la materia, las recomendaciones y resoluciones de índole administrativa en términos de lo previsto en las Leyes de la materia y, en su caso, imponer las medidas cautelares y sanciones correspondientes. ✓ Expedir las normas, lineamientos y políticas en ejercicio de las atribuciones que conforme a la normatividad en materia ambiental competan a la Procuraduría de Protección al Ambiente estatal.
--	--

²⁶ Véase el precepto 11 de la Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo.

De las aludidas atribuciones se concluye que quienes funjan como titulares de la Secretaría General del Ayuntamiento y Tesorería Municipal de las municipalidades quintanarroenses y de la Procuraduría de Protección al Ambiente estatal se circunscriben a atender y vigilar los asuntos que se encuentren a cargo de cada una de sus adscripciones; en otras palabras, desempeñan funciones de gestión administrativa, técnica, jurídica y profesional.

En ese sentido y con base a las características de las atribuciones de los cargos públicos en comentario, esta Comisión Nacional estima que el requisito controvertido no se justifica de forma objetiva, por lo que tiene un efecto de exclusión en perjuicio de las personas que en algún momento fueron condenadas por delitos intencionales o dolosos que hayan ameritado pena privativa de la libertad por más de dos años de prisión, pues dada la generalidad y amplitud de las normas, esto es, la *sobreinclusión* que caracteriza a los preceptos, genera un escenario absoluto de prohibición al abarcar un cúmulo de supuestos que inclusive impiden realizar un análisis comparativo entre las funciones y las conductas ilícitas cometidas que, en su caso, permitirían verificar la razonabilidad de la medida.

En esa tesitura, se desprende que las disposiciones tildadas de inconstitucionales comprenden múltiples hipótesis o situaciones en las que no existe relación alguna con las funciones a desempeñar, o que no implican necesariamente un cuestionamiento sobre las capacidades necesarias de la persona para desempeñar el cargo público del que se trate de manera eficaz, eficiente, con rectitud, probidad y honorabilidad.

De tal suerte que la restricción contenida en los preceptos impugnados es irrazonable y atenta contra el derecho de acceso a un cargo en el servicio público en condiciones de igualdad, toda vez que excluye a todas las personas que fueron condenadas o sentenciadas por la comisión de delitos intencionales o dolosos que hayan ameritado pena privativa de libertad por más de dos años, en algún momento de su vida de la posibilidad de ocupar mencionados cargos, aun cuando el hecho ilícito no se relacione de manera alguna con las atribuciones correspondientes al cargo del que se trate, por lo que es inconcuso que las disposiciones normativas resultan *sobreinclusivas*.

En otras palabras, la generalidad y amplitud de la exigencia reclamada, al ser *sobreinclusiva*, provoca un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad a los citados empleos públicos a personas que han

sido sancionadas penalmente por la comisión de delitos dolosos o intencionales que hayan ameritado pena de prisión por más de dos años, a fin de buscar cierta probidad y honestidad en las y los aspirantes a los cargos de mérito, de manera que se garantice que la ejecución de sus labores sea regular y conforme al principio de legalidad, lo cierto es que las normas impugnadas desbordan su objetivo y terminan por excluir a las personas que pretenden reinserirse a la sociedad.

Además, como se explicó, las disposiciones tienen tal alcance que resultan extremadamente amplias, al contener un gran número de casos o supuestos de exclusión. En todo caso, el Congreso estatal debió haber acotado lo más posible la exigencia impugnada, de forma que únicamente se restringiera el acceso a las personas que aspiren a los cargos en comento cuando hayan cometido conductas ilícitas realmente gravosas y que se encuentren estrechamente vinculadas con las funciones a desempeñar, de forma tal que permitan válidamente poner en duda que la o el aspirante en cuestión vaya a ejercer de manera proba, íntegra y honesta sus atribuciones.

Es decir, la legislatura quintanarroense realizó distinciones que no están estrechamente vinculadas con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar, pues exigir que la persona no haya sido condenada por delito intencional o doloso que haya ameritado pena privativa de la libertad de más de dos años de prisión, no tiene una justificación objetiva en función del desempeño de los cargos públicos referidos.

Por lo tanto, se excluye automáticamente y sin distinción a las personas que han cumplido una pena y que se han reinsertado en la sociedad, creando así una condición estigmatizante en su perjuicio.

En este punto, es necesario resaltar que el mero hecho de cometer un ilícito y haber sido sancionado por el mismo, **no tiene la consecuencia de marcar a su autor como un delincuente o infractor del orden social de por vida o como una persona que carece de honestidad o probidad.**

Esto es, la comisión de conductas contrarias a las leyes no hace cuestionable para siempre su actuar, ya que eso no implica que deba ser apartado de la sociedad, al carecer de tales valores o características. Por el contrario, debe recordarse que la función que se ha otorgado al derecho penal y a las penas, en el Estado democrático

de Derecho, **no tiene el alcance de definir o marcar a un infractor, respecto de su conducta, por el resto de su vida.**

Como lo ha reiterado ese Alto Tribunal, para asegurar el correcto desempeño de la función en un determinado cargo público en atención a sus actividades, **no es constitucionalmente válido recurrir a cuestiones morales o prejuicios sociales**, dado que ello no garantiza que la persona ejerza correctamente su función, sino que, al contrario, atiende a una cuestión estigmatizante que presume que una persona que ha cometido un delito necesariamente seguirá delinquirando; lo cual es contrario al derecho penal del acto, que ha sido recogido por la Constitución Federal a partir de la reforma constitucional de 2008²⁷.

Por lo tanto, una vez que la persona ha compurgado la pena o sanción que le haya sido impuesta, debe estimarse que se encuentra en aptitud de volver a ocupar un cargo público.

Así es como la existencia de las disposiciones impugnadas son contrarias a la dignidad de las personas, pues tiene por efecto que quienes fueron condenados serán objeto de una doble sanción: por un lado, la que le es impuesta en ejercicio de la facultad punitiva del Estado con motivo de la comisión de un delito y, por otro, el reproche social posterior a la compurgación de su pena que tiene como consecuencia limitar alguno de sus derechos, una vez que se reinserta en la sociedad, lo cual no tiene razón de ser, ya que únicamente se fundamenta en la concepción estigmatizante y caduca de que una persona que ha cometido un delito no puede reinsertarse de manera funcional a la sociedad y, específicamente, en el ejercicio de un oficio o profesión²⁸.

Con lo hasta aquí apuntado, es evidente que las normas combatidas hacen distinciones injustificadas que, en estricto sentido, no están estrechamente vinculadas con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar, sino más bien con su honor y reputación, a partir de no haber incurrido, nunca, en su pasado, en una conducta que haya sido reprochada a partir de una sentencia firme por la comisión de algún tipo delito doloso sancionado con

²⁷ Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 117/2020, resuelta en sesión del 20 de abril de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 52.

²⁸ *Ibidem*, párr. 54.

pena privativa de libertad por más de dos años, lo cual, como se ha explicado, contiene un problema de *sobreinclusión*²⁹.

Consecuentemente, el requisito contenido en las disposiciones impugnadas resulta discriminatorio por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar los cargos públicos ya referidos, además de propiciar un supuesto de discriminación, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente mediante el desempeño de un servicio público.

Dicho lo anterior, esta Comisión Nacional advierte que el requisito contenido en los artículos 119, fracción VI, 123, fracción III, en la porción normativa cuestionada, de la Ley de los Municipios, y 8, fracción IV, en la porción normativa reclamada, de la Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente, ambas del Estado de Quintana Roo, deben ser analizados a la luz de la proscripción constitucional de hacer distinciones entre las personas que han sido condenadas y aquellas que no se ubican en tales supuestos.

Al propósito, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes³⁰, ha hecho patente que el estudio para determinar la constitucionalidad de los requisitos que establezcan distinciones entre personas con antecedentes penales y aquellas que no se encuentran en esa hipótesis para acceder a un cargo o empleo determinado, debe realizarse través de un escrutinio ordinario o de razonabilidad, ya que dicha exigencia no constituye una categoría sospechosa, pero sí se traduce en una distinción entre las personas que fueron sentenciadas por delito y quienes no se encuentren en dicha situación.

En ese sentido, toda vez que en el presente caso el Congreso local realizó una distinción injustificada en perjuicio de las personas que fueron condenadas o sentenciadas por la comisión de un delito intencional o doloso que haya ameritado una pena corporal de más de dos años de prisión para ocupar las titularidades de la Secretaría General del Ayuntamiento y de la Tesorería Municipal de las

²⁹ Cfr. la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 125/2019, resulta en sesión de fecha 15 de abril de 2021, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, par. 44.

³⁰ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 85/2018, 86/2018, 50/2019, 83/2019, 57/2019, 83/2019, 106/2019, 125/2019, 112/2020, 117/2020, 192/2020, 203/2020, 300/2020, 41/2021, 50/2021, 56/2021, 57/2021, 85/2021, 62/2021, 70/2021, 87/2021, 92/2021, 96/2021, 101/2021, 111/2021, 125/2021, 138/2021, 149/2021, 153/2021, 164/2021, 165/2021, 175/2021, 23/2022 y 64/2022, entre otras.

municipalidades quintanarroenses, así como de la Procuraduría de Protección al Ambiente estatal, en desigualdad de circunstancias que aquellas que no se encuentran en esa situación, este Organismo Autónomo procederá a analizar la constitucionalidad de las normas a través de un *test* de escrutinio ordinario.

Test ordinario de proporcionalidad.

Conviene reiterar que el requisito previsto por la legislatura local de no haber sido sentenciado o condenado por delito intencional o doloso que haya ameritado pena corporal o privativa de la libertad de más de dos años de prisión para acceder a las titularidades de la de la Secretaría General del Ayuntamiento y de la Tesorería Municipal de las municipalidades quintanarroenses, así como de la Procuraduría de Protección al Ambiente estatal tiene el efecto de excluir a las personas que se encuentran en la circunstancia descrita.

Por ende, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que dicho requisito transgrede el derecho de igualdad de las personas que se encuentren en esa situación, en virtud de que no existe una relación lógica y evidente entre la exigencia impuesta y las funciones a desempeñar en citados empleos públicos.

Ahora bien, conforme lo sostuvo ese Alto Tribunal Constitucional en la sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 85/2018 y en otros precedentes, previo al análisis constitucional de la norma que se estima transgresora del principio de igualdad, debe satisfacerse tres puntos: i) determinar si existe una distinción con la medida legislativa; ii) elegir el nivel de escrutinio que deberá aplicarse, y iii) desarrollar cada una de las etapas del *test* elegido.

En cuanto al primero, se considera que las disposiciones impugnadas establecen una distinción para acceder a los cargos públicos señalados entre las personas que fueron sentenciadas o condenadas por la comisión de delito intencional o doloso que haya ameritado pena corporal o privativa de la libertad de más de dos años de prisión, frente aquellas que no se ubican en ese supuesto. Con ello, los preceptos controvertidos excluyen injustificadamente a las primeras del ejercicio de los cargos públicos mencionados, generando un régimen diferenciado sobre un supuesto de hecho idéntico.

Con la finalidad de llegar a tal conclusión y en relación con el segundo punto, esta Institución Nacional estima indispensable basarse en un análisis ordinario de

constitucionalidad de las normas reclamadas, de conformidad con lo determinado por ese Alto Tribunal en diversos precedentes cuando ha estudiado ese tipo de requisitos para acceder a un cargo o empleo.

En ese sentido, es oportuno precisar que, conforme a lo sustentado por ese Tribunal Constitucional, cuando una norma no hace una distinción basada en una categoría sospechosa -un factor prohibido de discriminación- corresponde realizar un escrutinio ordinario de la medida legislativa, establecido en los siguientes parámetros:

1. Finalidad constitucionalmente válida o legitimidad de la medida.
2. Instrumentalidad de la medida.
3. Proporcionalidad.³¹

Sobre el primer punto, debe examinarse si la distinción cumple con una finalidad constitucionalmente válida, es decir, basta con determinar si la medida legislativa persigue una finalidad admisible, más no imperiosa, en nuestro ordenamiento jurídico.

Respecto del segundo punto del escrutinio, debe analizarse si la medida resulta racional para su consecución, es decir, si guarda una relación identificable de instrumentalidad respecto de ella. A diferencia de un escrutinio estricto, en esta etapa basta con que los medios utilizados por el legislador estén encaminados de algún modo a la finalidad que se persigue, sin ser necesario que sean los más idóneos.

En la última etapa del test de escrutinio ordinario, se debe determinar si la medida constituye un medio proporcional que evite el sacrificio innecesario de otros derechos, de modo que no exista un desbalance entre lo que se consigue con la medida legislativa y los costos que impone desde la perspectiva de otros intereses y derechos constitucionalmente protegidos.

³¹ Tesis aislada P. VIII/2011 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, agosto de 2011, p.33, de rubro: *"IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES"*.

Explicado el escrutinio de proporcionalidad, esta Comisión Nacional procede aplicarlo en el caso concreto para determinar si las normas superan el referido examen.

En la especie, se advierte que el requisito impugnado podría cumplir con la primera grada del test, en virtud de que busca generar las condiciones propicias para que quienes accedan a los cargos públicos mencionados tengan el perfil necesario, es decir, que sean rectos, probos, honorables, entre otras cualidades que el Congreso pudo estimar que no los reúnen las personas que cuentan con antecedentes penales en los términos de las normas controvertidas.

En cuanto a la segunda etapa del escrutinio, se considera que la medida legislativa reclamada **no tiene relación directa, clara e indefectible**, para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de contar con personas servidoras públicos adecuadas y eficientes.

Lo anterior, ya que no existe base objetiva para determinar que una persona que no ha sido sancionada con pena privativa de la libertad por más de dos años por la comisión de delito doloso ejercerá las funciones correspondientes a los citados cargos públicos con rectitud, probidad y honorabilidad o que las personas que sí se encuentren en tal supuesto *per se*, no ejercerán sus labores de forma adecuada, o que carezcan de tales valores, ni mucho menos que no tengan la aptitud necesaria para cumplir con sus funciones con eficiencia, aptitud, rectitud o conocimiento.

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

En suma, atendiendo a los elementos descritos, el requisito de *no haber sido condenado o sentenciado por delito intencional o doloso que amerite pena corporal o privativa de la libertad de más de dos años de prisión* previsto en los artículos 119, fracción VI, 123, fracción III, en la porción normativa impugnada, de la Ley de los Municipios, y 8, fracción IV, en la porción normativa controvertida, de la Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente, ambas del Estado de Quintana Roo no aprueba un escrutinio ordinario de razonabilidad, por lo que resulta transgresor de

derechos humanos, ya que dicha exigencia no guarda relación directa, clara e indefectible para el cumplimiento del fin constitucionalmente válido, que pudiera ser el ejercicio idóneo de las funciones que corresponden a los citados cargos públicos.

A mayor abundamiento, debe considerarse que el hecho de que una persona haya sido condenada o sentenciada por la comisión de algún delito doloso o intencional cuya pena haya sido privativa de libertad por más de dos años forma parte de su vida privada, de su pasado y su proyección social; por ello, no es dable que por esa razón se les impida participar activamente en los asuntos que le atañen a su comunidad, como lo es el desempeñarse en un cargo en el servicio público.

En conclusión, los preceptos controvertidos de las leyes de los Municipios y de la que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente, ambas del Estado de Quintana Roo contienen un requisito discriminatorio que genera una diferenciación injustificada, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar los empleos públicos aludidos con base en la circunstancia de tener un antecedente penal que haya ameritado una pena privativa de la libertad de más de dos años de prisión, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el ejercicio del derecho a acceder a un cargo público de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente en igualdad de condiciones que las demás, por lo que ese Alto Tribunal Constitucional debe declarar su invalidez y expulsarlas del orden jurídico local.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de los preceptos reclamados, por lo que se solicita atentamente que de ser tildadas de inconstitucionales las disposiciones impugnadas se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ANEXOS

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

2. Copia simple del Decreto Número 078 por el que se reformaron diversas disposiciones normativas de las leyes de los Municipios y de la que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente ambas del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el 07 de junio de 2023. (Anexo dos).

3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

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

TERCERO. Tener por designadas como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas a que se hace referencia puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

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

PROTESTO LO NECESARIO

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



LMP