PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 167/2021, así como los Votos Concurrentes de la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf, y de los señores Ministros Luis María Aguilar Morales y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 167/2021

PROMOVENTES: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

SECRETARIO: CÉSAR DE LA ROSA ZUBRÁN

MINISTRO QUE HIZO SUYO EL ASUNTO: MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

COTEJÓ

SECRETARIO: CARLOS GUSTAVO PONCE NUÑEZ

COLABORÓ: VELIA FERNANDA MÁRQUEZ ROJAS

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
	ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA	Se describen las actuaciones relevantes.	1-12
I.	COMPETENCIA	El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	13
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS	Se tienen por impugnados los artículos 91, fracción III, 94, fracción III y 97, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, en las porciones normativas que se indican.	13-14
III.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno.	14
IV.	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	14-16
V.	CAUSAS IMPROCEDENCIA DE Y SOBRESEIMIENTO	Se desestima la causal de improcedencia planteada por el Poder Legislativo local.	16-25
VI.	ESTUDIO DE FONDO	Se invalidan requisitos para ser titular de la Secretaría General, de la Contraloría Interna y de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias del Congreso local, todos del Poder Legislativo del Estado de Colima. <i>Las porciones normativas "ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva"</i> contenida en los artículos 91, fracción III, 94, fracción III y 97, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, se estiman invalidas porque el requisito no identifica si la destitución o inhabilitación se impuso por resolución firme de naturaleza administrativa y no distingue entre sanciones impuestas por conductas dolosas, culposas ni faltas graves o no graves, lo cual vulnera igualdad y no discriminación.	25-42
VII.	EFFECTOS DE LA SENTENCIA	De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 45, en relación con el 73, todos de la Ley Reglamentaria de la materia, la declaratoria de invalidez surtirá efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima.	42-44
VIII.	DECISIÓN	Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad, por lo que se declara la invalidez de los artículos 91, fracción III, 94, fracción III y 97, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, en las porciones normativas impugnadas.	44

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 167/2021

PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

VISTO BUENO

SRA. MINISTRA

PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

SECRETARIO: CÉSAR DE LA ROSA ZUBRÁN

MINISTRO QUE HIZO SUYO EL ASUNTO: MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

COTEJÓ

SECRETARIO: CARLOS GUSTAVO PONCE NUÑEZ

COLABORÓ: VELIA FERNANDA MÁRQUEZ ROJAS

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al treinta y uno de enero de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 167/2021, promovida por Comisión Nacional de los Derechos Humanos, contra los “artículos 91, fracción III, 94, fracción III y 97, fracción III, todos en la porción normativa ‘*ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva*’, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, expedida mediante decreto publicado el nueve de octubre de dos mil veintiuno, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de la citada entidad federativa.”.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.

1. **Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el ocho de noviembre de dos mil veintiuno, en el buzón judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y registrado el día nueve siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de quien se ostentó como su presidenta, promovió acción de inconstitucionalidad en la que cuestionó los artículos 91, fracción III, 94, fracción III y 97, fracción III, todos en la porción normativa ‘*ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva*’, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, expedida mediante decreto publicado el nueve de octubre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Gobierno de la referida entidad federativa. Las disposiciones impugnadas establecen lo siguiente:

“Artículo 91. La designación de la persona titular de la Secretaría General será aprobada por mayoría absoluta del Pleno del Congreso, a propuesta de la Junta de Gobierno, a través de su Presidente, por el término de la Legislatura.

Para ser titular de la Secretaría General se requiere:

I. (...);

II. (...);

*III. No haber sido dictada sentencia definitiva en su contra por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; **ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva;***

IV. (...); y

V. (...).”

“Artículo 94. La designación de la persona titular de la Contraloría Interna será aprobada por mayoría absoluta del Pleno del Congreso, a propuesta de la Junta de Gobierno, a través de su Presidente, por el término de la Legislatura.

Para ser titular de la Contraloría Interna se requiere:

I. (...);

II. (...);

III. No haber sido dictada sentencia definitiva en su contra por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; **ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva;**

IV. (...); y

V. (...).”

“**Artículo 97.** La Dirección del Instituto estará a cargo de una persona titular de la misma, quien será aprobada por mayoría absoluta del Pleno del Congreso, a propuesta de la Junta de Gobierno, a través de su Presidente, derivada de un procedimiento de convocatoria pública.

Para ser titular del Instituto se requiere:

I. (...);

II. (...);

III. No haber sido dictada sentencia definitiva en su contra por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; **ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva;**

IV. (...); y

V. (...).”

2. **Concepto de invalidez.** La accionante argumenta, en síntesis, lo siguiente:
3. **ÚNICO. Las disposiciones impugnadas vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, de libertad de trabajo y de acceso a un cargo público.**
4. En su único concepto de invalidez, la CNDH cuestiona la constitucionalidad de los preceptos impugnados sobre la base de los siguientes argumentos.

I. Derecho de igualdad y no discriminación.

- Las porciones normativas impugnadas impiden de forma injustificada que las personas que han sido inhabilitadas con motivo de una investigación de carácter administrativo puedan ejercer diversos cargos públicos como la titularidad de la Secretaría General, de la Contraloría y de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigación Parlamentarias dentro del Poder Legislativo del Estado de Colima. Esto sin importar si la inhabilitación impuesta ya ha sido cumplida, ni si la conducta que dio lugar a su imposición se relaciona o no con las atribuciones del cargo.
- El requisito previsto en las porciones normativas impugnadas es incompatible con el bloque de constitucionalidad mexicano y en especial con los artículos 1°, 5° y 35, fracción VI, de la Constitución, así como los diversos 1, 2, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, pues resulta desproporcionado y excluye de forma injustificada a determinados sectores de la población de la posibilidad de ocupar esos cargos dada su amplitud y generalidad.
- La generalidad y amplitud de los preceptos impugnados impide acceder en condiciones de igualdad a los respectivos empleos públicos a personas que en el pasado hayan sido inhabilitados en el servicio público, sin que ello permita justificar en cada caso y con relación a la función en cuestión, la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto a ejercer.

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

- La CNDH estima que el legislador debió acotar lo más posible las exigencias que restringen el acceso a las personas que aspiren a ser titulares de tales cargos cuando hubieran cometido conductas realmente gravosas y que se encuentren estrechamente vinculadas con las funciones a ejercer; sin embargo, contrariamente a ello, las normas establecen de manera genérica y absoluta la prohibición para ejercer los cargos a las personas inhabilitadas sin importar el tipo de falta que dio lugar a la sanción.
- Considera que las normas impugnadas constituyen una restricción al acceso a un empleo público que excluye por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido inhabilitada por cualquier vía, razón o motivo y en cualquier momento, lo que pone en evidencia la sobre inclusividad de las disposiciones y demuestra la falta de razonabilidad y proporcionalidad de la medida que crea una condición estigmatizante.

- 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 una falta concerniente al régimen de responsabilidades administrativas o por hechos de corrupción que sean sancionados con esa pena. 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 Comisión 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.

III. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

- La accionante considera que las normas combatidas resultan contrarias a los derechos de igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y acceso a un cargo público, reconocidos en el texto constitucional en sus artículos 1º, 5º y 35, fracción VI, así como en diversos tratados internacionales.
- Lo anterior porque los preceptos impugnados establecen como requisito para acceder a las titularidades de la Secretaría General, Contraloría Interna y de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias, todos del Poder Legislativo de la citada entidad federativa, entre otros, no haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva, lo que impide de manera injustificada que las personas en esa situación accedan a los cargos precisados, aun cuando ya hubieran cumplido la sanción impuesta por la falta cometida.
- Estima que el requisito contenido en los preceptos impugnados es discriminatorio por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria para ocupar los cargos anteriormente referidos, al no ser constitucionalmente válido que se impida el acceso al desempeño del servicio público a las personas que hayan sido sancionadas con inhabilitación.
- Preciso que las normas se refieren a distintos cargos, por lo que el artículo 94 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, establece cuáles son las atribuciones que le conciernen al Secretario General del Congreso del Estado de Colima, de donde deriva que la persona que desempeñe dicho puesto fundamentalmente realizará funciones de coordinación, supervisión administrativas y financieras, así como de apoyo para el Poder Legislativo de esa entidad federativa.
- Respecto a la persona titular de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigación Parlamentarias, destacó que el mencionado Instituto es un órgano de apoyo del Poder Legislativo local, el cual tiene a su cargo realizar las tareas de investigación jurídica y legislativa que requiera el Congreso colimense, así como la capacitación, profesionalización, asesoría parlamentaria y el resguardo de los archivos históricos del indicado Poder estatal, de manera que las funciones de la persona titular de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigación Parlamentaria del Congreso de la entidad giran en torno a la administración, organización y representación de la referida institución, es decir, desempeña funciones de gestión administrativa, jurídica, técnica y profesional.
- Hizo notar que la restricción se actualiza por el hecho de haber sido sancionado administrativamente con inhabilitación en el servicio público; sin embargo, la sanción administrativa procede incluso por la comisión de faltas no graves, en términos de lo previsto en los artículos 49 y 75 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. De manera que si bien el legislador colimense pretendió asegurar que las personas que ocupen el cargo tengan el perfil idóneo para ejecutar sus funciones de manera adecuada y acorde con la naturaleza del empleo público en cuestión, perdió de vista que no toda comisión de faltas administrativas de los servidores públicos se relaciona con actos o hechos de corrupción.

- De manera que el requisito al que se refieren de forma coincidente los artículos tildados de inconstitucionales resulta irrazonable y abiertamente desproporcional, ya que: a) no distingue entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas, ni entre faltas graves o no graves; b) no contiene límite temporal, en cuanto a si la respectiva sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente; c) tampoco hace la distinción entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción, y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.
- En relación al puesto de Contralor Interno, si bien -a diferencia de los cargos de titulares de la Secretaría General y de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones parlamentarias del Poder Legislativo, en las que es claro que no hay una estrecha vinculación las funciones a desempeñar y la restricción impuesta- sus atribuciones sí pudieran relacionarse de alguna forma con el requisito de no haber sido sancionado con inhabilitación en el servicio público; sin embargo, la norma impugnada comparte el mismo vicio de inconstitucionalidad, al resultar sobre inclusiva ya que restringe injustificadamente el acceso a un empleo público al excluir por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido sancionada administrativamente.
- De manera que la exigencia para ocupar el cargo de Contralor no atiende a casos concretos y permite que se limite a una persona desempeñarse en el empleo público, aun cuando la conducta infractora que cometió no amerite necesariamente que sea excluido de toda posibilidad de ocupar el cargo.
- Las normas impugnadas constituye una restricción al acceso de un empleo público que excluye por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido inhabilitada por cualquier vía, razón o motivo y en cualquier momento, considerando que las prescripciones normativas abarcan un gran número de posibles hipótesis normativas que impide incluso valorar si los mismos tienen una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño como titulares de la Secretaría General, Contraloría Interna, y de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias, todos del Poder Legislativo de la citada entidad federativa, lo que evidencia la sobre inclusividad de las disposiciones.
- Lo anterior aunado a que ese tipo de requisitos son claramente estigmatizantes, pues parten de una premisa que consiste en presuponer que, si una persona con ese tipo de antecedentes ocupa los cargos de mérito, se pondrá en riesgo el adecuado funcionamiento del servicio público por ese solo hecho o bien, que invariablemente harán mal uso de los recursos puestos a su disposición, que simplemente son incapaces de ejecutar su labor con profesionalismo, idoneidad, aptitud, honestidad y probidad, entre otras cualidades, o que seguirán cometiendo faltas administrativas y en razón de ello, deben ser excluidas de manera automática de toda posibilidad de ser seleccionadas para desempeñar una función pública, aun cuando la conducta ilícita administrativa por la que fueron sancionadas no guarde ninguna relación con las actividades propias del cargo.

IV. Test de escrutinio ordinario de proporcionalidad.

- La Comisión accionante adujo que los preceptos impugnados trasgreden el derecho de igualdad de las personas que aspiren a ocupar algún cargo de los previstos en las normas, ya que no existe una relación lógica entre las hipótesis que se regulan y las funciones a desempeñar en determinados cargos, o bien, resultan demasiado amplias.
- La Comisión estimó necesario realizar un test de proporcionalidad ordinario de las normas combatidas, para sustentar esa afirmación citó como precedente lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 85/2018, donde se sostuvo que previamente al análisis constitucional de las normas que se estiman trasgreden el 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.
- Precisó que en primer término se debe determinar si la medida legislativa persigue una finalidad admisible, mas no imperiosa, dentro del sistema jurídico; posteriormente se debe analizar si la medida resulta racional para su consecución, es decir, si guarda una relación indefectible de instrumentalidad y finalmente se debe determinar si la medida constituye un medio proporcional que evite el sacrificio innecesario de otros derechos.
- Sobre esa base la accionante consideró que al aplicar el test de escrutinio en el caso concreto, se podría considerar que los preceptos normativos impugnados podrían cumplir con el primer requisito de escrutinio, pues buscan generar las condiciones propicias para que quien acceda a las titularidades de la Secretaría General, la Contraloría Interna y la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias, todos del Poder Legislativo del Estado de Colima, tengan el perfil necesario para el desempeño de dichos cargos, es decir, que sean rectos, probos, honorables, entre otras cualidades que el legislador local pudo estimar que no los reúnen las personas que fueron sancionadas administrativamente con inhabilitación para el ejercicio de la función pública.

- En cuanto a la segunda grada de escrutinio consideró que las medidas legislativas establecidas por el legislador local no tienen relación directa, clara e indefectible para el fin constitucionalmente válido de contar con servidoras y servidores públicos adecuados y eficientes.
 - Lo anterior al no existir base objetiva para determinar que una persona sin antecedentes de sanción administrativa de inhabilitación, ejercerá las funciones correspondientes a los cargos previstos en las normas con rectitud, probidad y honorabilidad, o que aquellas que sí se encuentren en tal supuesto *per se* no ejercerán sus labores de forma adecuada, o que carezcan de tales valores o bien, no tengan la aptitud necesaria para cumplir con sus funciones con eficiencia, competencia o conocimiento.
5. **Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La promovente estimó que las que normas impugnadas son violatorias de artículos 1°, 5° y 35, fracción VI, de la Constitución, así como los diversos 1, 2, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.
 6. **Registro y turno.** Por acuerdo de dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente con el número **167/2021** y, por razón de turno, correspondió a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández la tramitación del procedimiento y formulación del proyecto de resolución respectivo.
 7. **Admisión de la demanda.** En proveído de dieciocho de noviembre siguiente la Ministra instructora admitió la acción de inconstitucionalidad y, entre otras cosas, ordenó dar vista a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Colima para que rindieran sus respectivos informes, así como al Consejero Jurídico del Gobierno Federal y al Fiscal General de la República para los efectos legales conducentes.
 8. Además, requirió al Poder Legislativo del Estado de Colima el envío de copia certificada de los antecedentes legislativos del decreto impugnado y al Poder Ejecutivo local un ejemplar del Periódico Oficial de dicha entidad donde se hayan publicado el decreto controvertido.
 9. **Informe.** Por auto de cinco de enero de dos mil veintidós, se tuvo por rendido el informe del Poder Ejecutivo del Estado de Colima, por conducto de Roberto Rubio Torres, donde argumentó, en síntesis, lo siguiente.
 - Reconoció como cierto el acto reclamado consistente en la promulgación del decreto relativo a Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el nueve de octubre de dos mil veintiuno.
 10. Así también, se tuvo por rendido el informe del Poder Legislativo del Estado de Colima a través de la titular de la mesa directiva diputada Viridiana Valencia Vargas, donde expuso lo siguiente:
 - Precisó que conforme a lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, los entes públicos están obligados a crear y mantener la actuación ética y responsable de cada servidor público y los que transgreden los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia, no pueden volver a ocupar un cargo, pues se debe dar certeza de todo lo que se haga en el Congreso local.
 - Si una persona en el desempeño de su empleo, cargo o comisión fue sancionada administrativamente con una inhabilitación, trastoca los principios antes referidos, por lo que no pueden acceder a los cargos de titular de la Secretaría General, de la Contraloría Interna o de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias, pues no se puede garantizar que esas personas se identifiquen con los principios indicados.
 - Si bien toda persona puede ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público, no menos es que para su viabilidad, debe tener las cualidades que establezca la ley; aspectos que se determinan en los artículos impugnados.
 - Este Alto Tribunal ha determinado que las legislaturas de los Estados tienen libertad configurativa en el ejercicio de sus funciones, siempre y cuando se trate de disposiciones que incidan en el ámbito local, por tanto el Poder Legislativo tienen legitimidad y facultades para emitir la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima que es de orden público e interés general y que tiene por objeto regular la organización y funcionamiento del Poder Legislativo del Estado de Colima; es así como se considera válido que se establezcan los requisitos y condiciones necesarios que deberán de satisfacer las personas para ser funcionarios de esa soberanía.
 - Las personas que fueran titulares de la Secretaría General, de la Contraloría Interna o de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias son personas que adquieren la calidad de trabajador de confianza por lo que no le son aplicables las normas convencionales.

11. **Alegatos y cierre de instrucción.** En proveído dictado el veinticinco de enero de dos mil veintidós, se tuvieron por formulados los alegatos de la accionante y del Congreso del Estado de Colima, se envió el expediente a la Ministra instructora para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.
12. **Retorno.** Por proveído de dos de enero de dos mil veintitrés, en atención a lo determinado por el Pleno en sesión pública solemne celebrada el dos de enero del año en curso, en la cual se eligió como Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, y con fundamento en los artículos 24 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 14, fracción II, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 34, fracción XXII, y 81, párrafo primero, ambos del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se retornó el expediente al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea para continuar con el trámite respectivo.

I. COMPETENCIA.

13. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹, 1° de la Ley Reglamentaria², y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación³, en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General 5/2013⁴, de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante CNDH) promueve el presente medio de control constitucional contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional y violatorio de derechos humanos.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS.

14. La accionante reclama la inconstitucionalidad de los artículos 91, fracción III; 94, fracción III y 97, fracción III, todos en la porción normativa *'ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva'*, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, expedida mediante Decreto publicado el nueve de octubre de dos mil veintiuno, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de la citada entidad federativa.

III. OPORTUNIDAD.

15. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.
16. En este caso la acción es oportuna, pues como se precisó en párrafos anteriores, en la presente acción de inconstitucionalidad se impugnan disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el **nueve de octubre de dos mil veintiuno**.
17. En consecuencia, el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició el **lunes once de octubre de dos mil veintiuno** y concluyó el **martes nueve de noviembre del mismo año** y la acción de inconstitucionalidad fue presentada el **lunes ocho de noviembre de dos mil veintiuno** en el "Buzón Judicial" de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que debe estimarse que resulta oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN.

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

(...)

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

(...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 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 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 los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal".

² **"Artículo 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles".

³ **"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; (...)".

⁴ **Acuerdo General número 5/2013**

Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

[...]

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobrepasarse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.

18. Se analiza la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.
19. La demanda fue suscrita por María del Rosario Piedra Ibarra en su carácter de Presidenta de la CNDH, lo que acreditó con la copia certificada del acuerdo de designación de doce de noviembre de dos mil diecinueve, expedido por la Presidenta y el Secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Senado de la República, por el periodo que comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.
20. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la CNDH podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad respecto de leyes federales o estatales que contraríen el orden constitucional, la cual puede ser legalmente representada por su Presidente, de conformidad con los diversos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁵ y 18 de su Reglamento Interno.⁶
21. Por otra parte, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia,⁷ establece que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.
22. Consecuentemente, si en el presente caso la Presidenta de la CNDH promovió la presente acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, por considerar que se vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, a la libertad de trabajo y de acceso a un cargo público; por tanto, dicha Comisión a través de su Presidenta tiene legitimación para impugnarlos.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESIMIENTO.

23. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se deben analizar las que sean formuladas por las partes, así como aquéllas que este Alto Tribunal advierta de oficio.
24. En el caso, el Poder Legislativo local hizo valer la causa de improcedencia consistente en la presentación extemporánea de la demanda, al considerar que los preceptos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima abrogada de treinta de enero de mil novecientos noventa y nueve y los artículos impugnados de la ley vigente publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Colima el nueve de octubre de dos mil veintiuno, son de igual contenido sustancial y no puede percibirse como una cuestión novedosa, por lo que se está en presencia de un acto consumado, consentido y firme.
25. Al rendir su informe el Poder legislativo del Estado de Colima sostuvo que los preceptos legales cuya invalidez se plantea en los conceptos de invalidez, en realidad no fueron reformados por el Decreto 503 publicado el nueve de octubre de dos mil veintiuno, porque si bien la norma abrogada hacía referencia a la Oficialía Mayor y en la actual disposición se identifica a la Secretaría General, en términos de los artículos Quinto y Sexto Transitorios de la Ley Orgánica del Poder Legislativo en vigor, se trata de la misma unidad, con mismas atribuciones, de manera que respecto a las personas que aspiren a ser titulares de la Secretaría General, de la Contraloría Interna y de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias, todos del Poder Legislativo del Estado de Colima, las porciones normativas contenidas en las normas impugnadas no es un requisito que se haya adicionado o incorporado, por lo que no puede percibirse como una cuestión novedosa, de ahí que a juicio del legislativo local no se trata de una novedad legislativa, sino ante un aspecto previsto inicialmente.

⁵ "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"

⁶ "Artículo 18. (Órgano ejecutivo). La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal".

⁷ "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. (...)"

"Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II".

26. Se desestima el argumento, porque la acción de inconstitucionalidad resulta procedente respecto de los preceptos y porciones normativas reclamadas, ya que si bien fueron objeto de reformas mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Colima el nueve de octubre de dos mil veintiuno, lo cierto es que sufrieron un cambio en el sentido normativo que tenían en el texto de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima anterior a la reforma, por lo que no se actualiza alguna causa de improcedencia que amerite sobreseer por la extemporaneidad de su impugnación.
27. Al respecto, a fin de estar en posibilidad de estudiar lo planteado por la autoridad demandada, resulta necesario dar cuenta de las modificaciones que fueron realizadas a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima por el legislador local, para efectos de verificar si se trata o no de un nuevo acto legislativo, para lo que resulta necesario describir las disposiciones reclamadas en los conceptos de invalidez planteados por la accionante:

TEXTO ANTERIOR	TEXTO DEL DECRETO No. 503 CON LAS NORMAS RECLAMADAS (SUBRAYADAS)
<p>“ARTÍCULO 63. La Oficialía Mayor es el órgano técnico administrativo dependiente del Congreso, responsable de asistir puntualmente en las actividades del mismo. Sus atribuciones, estructura organizativa, operativa y funcional se determinarán en el Reglamento de esta Ley.</p> <p>(REFORMADO [N. DE E. ADICIONADO], P.O. 4 DE NOVIEMBRE DE 2000)</p> <p>Será aprobado por el Congreso, a propuesta de la Comisión de Gobierno y por mayoría absoluta.</p> <p>(REFORMADO, P.O. 10 DE ENERO DE 2019)</p> <p>Para ser titular de la Oficialía Mayor, se requiere:</p> <p>I. Contar con la nacionalidad mexicana, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; deberá acreditar, además, residencia en el Estado no menor de dos años;</p> <p>II. Tener mínimo treinta años de edad;</p> <p>III. No haber sido dictada sentencia en su contra en un proceso penal por delito doloso; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; <u>ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa firme;</u></p> <p>(...)</p>	<p>“ARTÍCULO 91. La designación de la persona titular de la Secretaría General será aprobada por mayoría absoluta del Pleno del Congreso, a propuesta de la Junta de Gobierno, a través de su Presidente, por el término de la Legislatura.</p> <p>Para ser titular de la Secretaría General se requiere:</p> <p>I. Ser ciudadano o ciudadana mexicana, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; deberá acreditarse, además, residencia en el Estado no menor de dos años;</p> <p>(REFORMADA, P.O. 30 DE OCTUBRE DE 2021)</p> <p>II. Tener mínimo veinticinco años de edad;</p> <p>III. No haber sido dictada sentencia definitiva en su contra por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; <u>ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva;</u></p> <p>(...)</p>
<p>“ARTÍCULO 63 BIS.- La Contraloría Interna es el órgano técnico encargado de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en el Congreso; dispondrá de facultades de fiscalización, auditoría interna, vigilancia, transparencia, rendición de cuentas, investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas en que estos incurran. Sus atribuciones, facultades y estructura orgánica estarán consignadas en el Reglamento respectivo.</p> <p>(REFORMADO, P.O. 10 DE ENERO DE 2019)</p> <p>La Contraloría Interna estará a cargo de una persona titular de la misma, quien será nombrada por la Asamblea, a propuesta de la Comisión de Gobierno Interno.</p>	<p>“ARTÍCULO 94. La designación de la persona titular de la Contraloría Interna será aprobada por mayoría absoluta del Pleno del Congreso, a propuesta de la Junta de Gobierno, a través de su Presidente, por el término de la Legislatura.</p> <p>Para ser titular de la Contraloría Interna se requiere:</p> <p>I. Ser ciudadano o ciudadana mexicana, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; deberá acreditarse, además, residencia en el Estado no menor de dos años;</p> <p>(REFORMADA, P.O. 30 DE OCTUBRE DE 2021)</p> <p>II. Tener mínimo veinticinco años de edad;</p> <p>III. No haber sido dictada sentencia definitiva en su contra por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; <u>ni haber sido</u></p>

<p>(ADICIONADO [CON SUS FRACCIONES], P.O. 10 DE ENERO DE 2019)</p> <p>Para ser titular de la Contraloría Interna, se requiere:</p> <p>I. Contar con la nacionalidad mexicana, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; deberá acreditar, además, residencia en el Estado no menor de dos años;</p> <p>II. Tener mínimo treinta años de edad;</p> <p>III. No haber sido dictada sentencia en su contra en un proceso penal por delito doloso; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; <u>ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa firme;</u></p> <p>(...)</p>	<p><u>inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva;</u></p> <p>(...)</p>
<p>(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 10 DE ENERO DE 2019)</p> <p>“ARTICULO 63 TER.- El Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias tiene a su cargo realizar las tareas de investigación jurídica y legislativa que requiera el Congreso; de igual manera, le corresponde la capacitación, profesionalización y asesoría parlamentaria, así como el resguardo de los archivos históricos del Poder Legislativo. Sus atribuciones, facultades y estructura orgánica se regularán conforme a lo establecido en su Reglamento.</p> <p>(ADICIONADO [CON SUS FRACCIONES], P.O. 10 DE ENERO DE 2019)</p> <p>El Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias se regirá por una Junta de Gobierno, la cual estará integrada por:</p> <p>(REFORMADA, P.O. 28 DE DICIEMBRE DE 2019)</p> <p>I. Una Presidencia, que estará a cargo de la persona titular de la Presidencia de la Comisión de Gobierno;</p> <p>II. Una Secretaría, que estará a cargo de la persona titular de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias; y</p> <p>III. Cinco vocalías, que corresponderán:</p> <p>a) A la persona titular de la Presidencia o integrante de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Fiscalización de los Recursos Públicos;</p> <p>b) A la persona titular de la Presidencia o integrante de la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales;</p> <p>c) A la persona titular de la Presidencia o integrante de la Comisión de Educación y Cultura;</p> <p>(REFORMADO, P.O. 28 DE DICIEMBRE DE 2019)</p> <p>d) A la persona titular de la Presidencia o integrante de la Comisión de Justicia, Gobernación y Poderes;</p> <p>(REFORMADO, P.O. 28 DE DICIEMBRE DE 2019)</p> <p>e) A la persona titular de la Presidencia o integrante de la Comisión de Economía;</p> <p>(ADICIONADO, P.O. 28 DE DICIEMBRE DE 2019)</p> <p>f) A la persona titular de la Presidencia o integrante de la Comisión de Sistema Estatal Anticorrupción; y</p> <p>(ADICIONADO, P.O. 28 DE DICIEMBRE DE 2019)</p> <p>g) A la persona titular de la Presidencia o integrante de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información.</p>	<p>“Artículo 95. El Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias tiene a su cargo realizar las tareas de investigación jurídica y legislativa que requiera el Congreso; de igual manera, le corresponde la capacitación, profesionalización y asesoría parlamentaria, así como el resguardo de los archivos históricos del Poder Legislativo. Sus atribuciones, estructura organizativa, operativa y funcional se sujetarán a lo previsto en el Reglamento y demás disposiciones aplicables.</p> <p>Artículo 97. La Dirección del Instituto estará a cargo de una persona titular de la misma, quien será aprobada por mayoría absoluta del Pleno del Congreso, a propuesta de la Junta de Gobierno, a través de su Presidente, derivada de un procedimiento de convocatoria pública.</p> <p>Para ser titular del Instituto se requiere:</p> <p>I. Ser ciudadano o ciudadana mexicana, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; deberá acreditarse, además, residencia en el Estado no menor de dos años;</p> <p>(REFORMADA, P.O. 30 DE OCTUBRE DE 2021)</p> <p>II. Tener mínimo veinticinco años de edad;</p> <p>III. No haber sido dictada sentencia definitiva en su contra por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; <u>ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva;</u>”</p> <p>(...)</p>

<p>(REFORMADO, P.O. 28 DE DICIEMBRE DE 2019)</p> <p>La Dirección del Instituto estará a cargo de una persona titular de la misma, quien será nombrada por el Congreso, a propuesta de la Comisión de Gobierno, misma que, para tal efecto, emitirá una convocatoria pública y, además, entrevistará a cada una de las personas interesadas en ocupar el cargo.</p> <p>(ADICIONADO [CON SUS FRACCIONES], P.O. 10 DE ENERO DE 2019)</p> <p>Para ser titular de la Dirección del Instituto, se requiere:</p> <p>I. Contar con la nacionalidad mexicana, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; deberá acreditar, además, residencia en el Estado no menor de dos años;</p> <p>II. Tener mínimo treinta años de edad;</p> <p>III. No haber sido dictada sentencia en su contra en un proceso penal por delito doloso; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; <u>ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa firme;</u>"</p> <p>(...)</p>	
--	--

28. Conforme al entendimiento de nuevo acto legislativo que ha sostenido el Tribunal Pleno⁸, no cualquier modificación puede provocar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, sino que, una vez agotadas las fases del procedimiento legislativo, la modificación, necesariamente, debe producir un cambio en el sentido normativo. En este contexto también quedarían excluidas aquellas reformas de tipo metodológico que derivan propiamente de la técnica legislativa, en la que por cuestiones formales deban ajustarse la ubicación de los textos, o en su defecto, los cambios de nombres de ciertos entes, dependencias y organismos, por ejemplo.

⁸ Esta situación la determinó al resolver las acciones de inconstitucionalidad 11/2015 y 28/2015, en donde se consideró que para que se pueda hablar de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos a través de una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos:

- a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y
b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material.

El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Siendo relevante para las acciones de inconstitucionalidad la publicación de la norma general, puesto que a partir de este momento podrá ejercitarse la acción por los entes legitimados.

De este criterio derivó la tesis P./J. 25/2016 (10a.), de rubro, texto y datos de identificación: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema". Décima Época. Pleno. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 35. Octubre de 2016. Tomo I. Página: 65.

El segundo aspecto consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto. Una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad.

Asimismo, se precisó que una modificación de este tipo no se daría, por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado. Tampoco cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas. Tampoco basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente la norma general, sino que la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada.

En otras palabras, esta modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema. El ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto, en dicho sistema, aunque sea tenue.

29. Cabe señalar que lo que el Tribunal Pleno pretendió con este entendimiento sobre nuevo acto legislativo, es controlar o verificar cambios normativos reales y no solo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, esto es, cambios que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto, que deriva precisamente del producto del poder legislativo.
30. Tampoco basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente la norma general, sino que la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada. En otras palabras, esta modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema. El ajuste de la norma general debe producir un efecto jurídico distinto en dicho sistema, *aunque sea tenue*.
31. Como se desprende de la transcripción de los preceptos impugnados, la modificación que sufrió el numeral 91 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, conforme al decreto de reformas publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el nueve de octubre de dos mil veintiuno, tuvo por efecto modificar los requisitos para acceder al cargo de titular de la Secretaría General del Congreso local, de tal manera que a dicho servidor público, ahora le es exigible, entre otros requisitos, no haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva.
32. Por lo que hace a los artículos 94, fracción III y 97, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima vigente, implicaron un cambio en el sentido normativo que tenían con anterioridad, porque no solamente se reiteraron normas jurídicas que ya existían, sino que se modificó uno de los requisitos para ser titular de la Contraloría Interna y de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias, dado que con anterioridad la norma establecía como requisito no haber sido *“inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa firme”* en cambio los preceptos impugnados de la legislación vigente se establece no haber sido *“inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva”*.
33. Como se advierte, con anterioridad a la reforma la legislación preveía como uno de los requisitos para acceder a los cargos indicados, no haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa *firme*, y actualmente la referida legislación se refiere exclusivamente a una resolución administrativa *definitiva*, sin hacer referencia a la firmeza de la resolución correspondiente.
34. En ese sentido, este Tribunal Pleno considera que **es infundado** el planteamiento propuesto por la demandada, pues en reiteradas ocasiones ha sostenido que existe un nuevo acto legislativo cuando se presente una modificación que produce un efecto normativo en el texto de la disposición a la que pertenece el propio sistema.
35. Así, de manera contrariamente a lo alegado, es oportuna la promoción de la demanda, puesto que la inclusión de la figura del titular de la Secretaría General y la modificación a uno de los requisitos para ser titular de la Contraloría Interna y de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias del Congreso local de Colima constituye un nuevo acto legislativo.
36. Consecuentemente, no procede sobreseer por extemporaneidad de la demanda respecto de los artículos descritos en la demanda, en virtud de que los preceptos son impugnados por el cambio o alteración a su sentido normativo. De este modo, debe concluirse que la demanda resulta oportuna y no debe sobreseerse en lo conducente por la presunta extemporaneidad de la demanda, al haber operado un cambio en la configuración de los preceptos, razón suficiente para considerar la oportunidad de la demanda.

VI. ESTUDIO DE FONDO.

37. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos reclama la invalidez de los artículos 91, fracción III, 94, fracción III y 97, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, publicados mediante decreto del nueve de octubre de dos mil veintiuno, en la porción normativa *‘ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva’*, cuyo contenido es el siguiente:

“Artículo 91. La designación de la persona titular de la Secretaría General será aprobada por mayoría absoluta del Pleno del Congreso, a propuesta de la Junta de Gobierno, a través de su Presidente, por el término de la Legislatura.

Para ser titular de la Secretaría General se requiere:

I. [...];

II. [...];

III. No haber sido dictada sentencia definitiva en su contra por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; **ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva;**

IV. [...]; y

V. [...].”

“**Artículo 94.** La designación de la persona titular de la Contraloría Interna será aprobada por mayoría absoluta del Pleno del Congreso, a propuesta de la Junta de Gobierno, a través de su Presidente, por el término de la Legislatura.

Para ser titular de la Contraloría Interna se requiere:

I. [...];

II. [...];

III. No haber sido dictada sentencia definitiva en su contra por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; **ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva;**

IV. [...]; y

V. [...].”

“**Artículo 97.** La Dirección del Instituto estará a cargo de una persona titular de la misma, quien será aprobada por mayoría absoluta del Pleno del Congreso, a propuesta de la Junta de Gobierno, a través de su Presidente, derivada de un procedimiento de convocatoria pública.

Para ser titular del Instituto se requiere:

I. [...];

II. [...];

III. No haber sido dictada sentencia definitiva en su contra por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; **ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva;**

IV. [...]; y

V. [...].”

38. Corresponde a este Pleno determinar si las normas en sus fracciones impugnadas son constitucionales o, de lo contrario, determinar la invalidez de éstas. Para ello, el estudio se dividirá en dos partes: parámetro de regularidad constitucional (A); y requisito de no haber sido inhabilitado como servidor público por resolución administrativa definitiva (B).

A. Parámetro de regularidad constitucional.

39. En tanto que los agravios de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se formulan principalmente a la luz del derecho de igualdad y no discriminación, y tomando en consideración, además, que diversos precedentes⁹ de esta Suprema Corte han abordado temáticas similares a las planteadas en la presente acción y se han analizado conforme al parámetro de regularidad constitucional de este derecho, se aborda el estudio del presente asunto bajo esa óptica.

⁹ Acción de inconstitucionalidad 83/2019 fallada el 15 de octubre de 2020 bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Acción de inconstitucionalidad 111/2019 fallada el 21 de julio de 2020 bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Acción de inconstitucionalidad 117/2020 fallada el 20 de abril de 2021 bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Acción de inconstitucionalidad 263/2020 fallada el 25 de mayo de 2021 bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Acción de inconstitucionalidad 300/2020 fallada el 18 de enero de 2022 bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

40. La Constitución Federal establece el derecho a la igualdad y no discriminación en el último párrafo del artículo 1º, el cual señala:

“Artículo 1º.-

[...]

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

41. Este Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2016¹⁰, sostuvo que la igualdad reconocida en el artículo 1º de la Constitución Federal es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.
42. Se ha considerado que el derecho humano de igualdad y la prohibición de discriminación obligan a toda clase de autoridades en el ámbito de sus competencias, pues su observancia debe ser un criterio básico para la producción normativa, para su interpretación y para su aplicación.
43. No obstante, también se ha precisado que, si bien el verdadero sentido de la igualdad es colocar a las personas en condiciones de poder acceder a los demás derechos constitucionalmente reconocidos, lo cual implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todas las personas deban ser siempre iguales en todos los ámbitos, en condiciones absolutas y bajo cualquier circunstancia. Al contrario, en lo que debe traducirse el derecho a la igualdad es en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio de forma injustificada; por ello, dicho principio exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de tal forma que habrá ocasiones en que hacer distinciones estará vedado y habrá otras en las que no sólo estará permitido, sino que será una exigencia constitucional¹¹.
44. De manera que el principio de igualdad no significa que todos los individuos deban de ser tratados de la misma manera en todo momento, en cualquier circunstancia y en condiciones absolutas, sino que la diferencia de trato debe fundamentarse en el hecho de que los individuos se encuentren en situaciones distintas y que esto amerite un trato diferenciado. Esto es, el principio de igualdad exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, partiendo del entendimiento de que, si bien, en ocasiones hacer distinciones estará constitucionalmente prohibido, en otras no solo estará permitido, sino que será constitucionalmente exigido.¹²
45. Asimismo, de acuerdo con el desarrollo jurisprudencial relativo al derecho a la igualdad, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que se configura a partir de dos principios: el de igualdad ente la ley y el de igualdad en la ley.¹³ Por un lado, el primero obliga a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente. Por el otro lado, el segundo principio opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.¹⁴

¹⁰ Resuelta por el Pleno la Suprema Corte en sesión de 23 de enero de 2020 por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹¹ Mismas consideraciones se sostuvieron por este Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/2014, resuelta en sesión de once de agosto de dos mil quince por mayoría de nueve votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales; así como en la acción de inconstitucionalidad 50/2019, resuelta por este Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos.

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

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

¹⁴ Ídem.

46. De lo anterior se desprende que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene como objetivo remover o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.
47. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el *Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesús vs. Brasil*, señaló que "los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de ese carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas"¹⁵.
48. En la misma línea, este Pleno se ha referido al principio y/o derecho de no discriminación, al señalar que cualquier tratamiento discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, *per se*, incompatible con ésta, y que es inconstitucional toda situación que considere superior a un determinado grupo y conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por estimarlo inferior, dé lugar a que sea tratado con hostilidad o a que de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se encuentran incurso en tal situación.
49. Asimismo, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado sobre el derecho a la igualdad. En efecto, en la jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10ª)¹⁶, señaló que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido interpretado y configurado a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (dimensión formal). Sin embargo, también tiene una dimensión sustantiva o de hecho.
50. En cuanto al principio de igualdad ante la ley, obliga a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación razonable y suficiente.
51. En esa línea, el principio de igualdad en la ley opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.
52. Por otra parte, el derecho a la igualdad, en su dimensión sustantiva o de hecho, tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.
53. Lo anterior también ha sido reiterado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y, más recientemente, en el *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesús vs. Brasil*, donde sostuvo que el derecho a la igualdad tiene dos dimensiones: la primera es la formal, que establece la igualdad ante la ley, la segunda es la material o sustantiva, que ordena la adopción de medidas positivas de promoción a favor de grupos históricamente discriminados o marginados. Bajo esta línea, señaló que el derecho a la igualdad implica la obligación de adoptar medidas para garantizar que la igualdad sea real y efectiva, es decir, corregir las desigualdades existentes para promover la inclusión y participación de los grupos históricamente marginados, garantizar a las personas o grupos en desventaja el goce efectivo de sus derechos y, en suma, brindar a las personas posibilidades concretas de ver realizada, en sus propios casos, la igualdad material¹⁷.
54. Sin embargo, es importante mencionar que este Tribunal Pleno también ha señalado que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues la distinción y la discriminación son jurídicamente diferentes. Pues bien, la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.

¹⁵ Corte IDH. *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesús vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párr. 183.

¹⁶ "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO". Tesis 1a./J. 125/2017 (10ª.), Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 49, diciembre de 2017, tomo I, pág. 121. Registro digital: 2015679.

¹⁷ Corte IDH. *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesús vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párr. 199.

55. Además, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que todos los ciudadanos deben gozar del derecho y oportunidad de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.¹⁸ En similares términos, el diverso 35, fracción VI, de la Constitución Federal dispone como un derecho de la ciudadanía de poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público teniendo las calidades que establezca la ley.¹⁹
56. El Tribunal Pleno ha interpretado que, cuando se utiliza el término “*las calidades que establezca la ley*”, se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a esta.²⁰ En el ámbito de su competencia, las legislaturas locales o el Congreso de la Unión gozan de una amplia configuración para definir en las leyes secundarias las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público.
57. Será necesario que los requisitos estén directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función, lo que exige criterios objetivos y razonables a fin de evitar la discriminación 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.
58. Por ello, en principio, 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. Sin perjuicio de que, para determinados puestos federales o locales, se exige desde la Constitución Federal el cumplimiento de determinados requisitos tasados, como lo es el caso de la edad, el perfil profesional o la residencia, por ejemplo, y de que es necesario distinguir entre el acceso a un cargo de elección popular, del acceso a un empleo o comisión en la función pública, que, acorde al nivel de especialización solicitado, puede requerir de calidades técnicas más específicas.
59. La Suprema Corte ha utilizado diferentes herramientas argumentativas para determinar si las normas en estudio realizan distinciones objetivas y razonables o si, por el contrario, son discriminatorias. Dependiendo de la naturaleza de la distinción, existen dos niveles de escrutinio:²¹
- **Escrutinio estricto:**²² es aquel que se realiza cuando la norma en análisis realiza una distinción con base en una categoría sospechosa contenida en los artículos 1° de la Constitución Federal, 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles

¹⁸ **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.”

¹⁹ **Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:

I. Votar en las elecciones populares;

II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

IV. Tomar las armas en la Fuerza Armada permanente o en los cuerpos de reserva, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;

V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;

[...]

²⁰ Acción de inconstitucionalidad 111/2019 fallada el 21 de julio de 2020 bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. En el apartado que interesa, el precedente sigue lo fallado en la acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006 falladas el 5 de octubre de 2006 bajo la ponencia del Ministro Juan N. Silva Meza.

²¹ 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)**”.

²² Así como lo reitera la acción de inconstitucionalidad 118/2020, este escrutinio dentro de la jurisprudencia norteamericana ha sido denominado como “*strict scrutiny*”, y fue enunciado por primera vez en el pie de página 4 de la sentencia dictada en el caso *States v. Carolee 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.

y Políticos o implique una afectación central a los derechos humanos reconocidos en la Carta Magna o los tratados internacionales ratificados por México.²³

- **Escrutinio ordinario:** es aquel que debe realizarse cuando la diferencia de trato contenida en la norma no tenga como base alguna de las categorías antes mencionadas.²⁴ El test de proporcionalidad se lleva a cabo mediante el análisis de la legitimidad de la medida, su instrumentalidad y su proporcionalidad.²⁵ Esto implica una variación importante del test estricto antes mencionado. El estudio de la idoneidad y la necesidad de la medida se reducen a una revisión de su instrumentalidad para perseguir la finalidad constitucionalmente admisible, sin que se exija al legislador que se realice por los “mejores medios imaginables”.²⁶
60. Estas metodologías, entre otras, permiten a los órganos jurisdiccionales de constitucionalidad determinar si la medida es adecuada para perseguir la finalidad deseada, en el sentido de que no tenga defectos de sobreinclusión o de infrainclusión, de los que derive una vulneración del principio de igualdad y no discriminación.²⁷
61. Consecuentemente, antes de proceder con el estudio de la medida en concreto, para analizar si una norma contraviene el principio de igualdad, se debe verificar si el Poder Legislativo respectivo efectivamente estableció una distinción de trato, ya sea expresa o tácita. En caso de que exista dicha distinción, se debe elegir el escrutinio que debe aplicarse al caso concreto con base en la naturaleza de la distinción, analizar si la medida persigue un fin constitucionalmente válido, y si esta es adecuada, necesaria y proporcional.²⁸ En los siguientes párrafos se analizarán las medidas impugnadas de acuerdo con este parámetro.

²³ Tesis jurisprudencial P./J. 29/2011, registro de IUS 161222, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXIV, agosto de 2011, página 20, de rubro: “**PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO FUMADORES. LAS NORMAS QUE RESTRINGEN LA POSIBILIDAD DE FUMAR EN ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES ABIERTOS AL PÚBLICO DEBEN SER ANALIZADAS BAJO ESCRUTINIO NO ERICTO**”. Sobre este punto, la jurisprudencia reconoce -*contrario sensu*- que sólo es necesario un escrutinio estricto cuando la limitación a un derecho se base en una categoría sospechosa o cuando “incide de modo central o determinante en [un] derecho [humano]”.

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

A su vez, véase los siguientes criterios: (i) tesis aislada 1a. CII/2010, registro de IUS 163766, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 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. 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 INVOLUCRADOS DERECHOS FUNDAMENTALES**”.

²⁴ 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 Iñiguez vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párrafo 92.

²⁵ 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**”.

²⁶ Cuando una distinción o clasificación normativa no implique la afectación de un derecho fundamental o alguna de las “categorías sospechosas referidas”, el examen de igualdad deberá ser *débil o poco estricto*, dando mayor deferencia a la libertad configurativa del legislador (se presume que la norma tildada de inconstitucional es válida), de forma que se evalúe únicamente si la ley o acto jurídico se encuentra “razonablemente relacionados” con un “finalidad legítima” para que no se consideren arbitrarios en ese sentido de incorrección, injusticia o imprevisibilidad, y además si dicha ley o acto jurídico constituye un medio proporcional.

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

²⁷ 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**”.

²⁸ 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**”.

B) Requisito de no haber sido inhabilitado como servidor público por resolución administrativa definitiva.

62. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumenta que el requisito de no haber sido inhabilitado como servidor público, por resolución definitiva, para acceder los cargos de titulares de la Secretaría General, Contralor Interno y de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones parlamentarias del Poder Legislativo del Estado de Colima, resulta un requisito injustificado y desproporcional que vulnera el derecho a la igualdad y a la no discriminación, ya que impide de forma injustificada ocupar cargos públicos con base en la condición social y/o jurídica de las personas.
63. Señala que el requisito contenido en las porciones normativas impugnadas impide de manera injustificada que las personas en esa situación accedan a los cargos precisados, aun cuando ya hubieran cumplido la sanción impuesta por la falta cometida, lo que es discriminatorio por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria para ocupar los cargos referidos, al no ser constitucionalmente válido que se impida el acceso al desempeño del servicio público a las personas que hayan sido sancionadas con inhabilitación; de manera que si bien el legislador colimense pretendió asegurar que las personas que ocupen el cargo tengan el perfil idóneo para ejecutar sus funciones en forma adecuada y acorde con la naturaleza del empleo público en cuestión, perdió de vista que no toda comisión de faltas administrativas de los servidores públicos se relaciona con actos o hechos de corrupción, por lo que ese requisito no resulta razonable, aunado a ser claramente estigmatizante.
64. Este Tribunal considera que el requisito ***no haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva*** resulta irrazonable, por lo que debe declararse su invalidez.
65. Para ello, por resultar aplicable al caso, resulta pertinente retomar las consideraciones sostenidas por este Tribunal Pleno al fallar la acción de inconstitucionalidad 111/2019, donde se invalidó una norma que contenía el requisito de *“no haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público”* para ser Vicefiscal, Director General, Coordinador General o titular de los Centros y de las Fiscalías Especializadas, Fiscal del Ministerio Público o perito perteneciente al servicio profesional de carrera, conforme a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo.
66. En ese precedente se estimó que, si bien la norma persigue avanzar en fines constitucionalmente aceptables, esto es, en el establecimiento de calidades determinadas para el acceso a determinados empleos públicos, lo cierto es que contienen hipótesis que resultan irrazonables y abiertamente desproporcionales, toda vez que:
- No permiten identificar si la destitución o inhabilitación se impuso por resolución firme de naturaleza administrativa, civil o política.
 - No distinguen entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas, ni entre faltas o delitos graves o no graves.
 - No contienen límite temporal, en cuanto a si la respectiva sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente.
 - Y no distinguen entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción o pena y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.
67. Ahora bien, en el caso concreto, las normas impugnadas, exige para los cargos de titulares de la Secretaría General, Contraloría Interna y Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones parlamentarias del Poder Legislativo del Estado de Colima, no haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva, los cuales no están relacionados con características o atributos en las personas que han sido tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar; razón por la que, en principio, al no presentarse una categoría sospechosa, no hay motivos en el presente caso para someter las disposiciones normativas impugnadas a un escrutinio de constitucionalidad especialmente cuidadoso o estricto.
68. No obstante lo anterior y con apego a lo resuelto en el precedente señalado, a partir de un escrutinio simple de razonabilidad, las normas cuestionadas son inconstitucionales por sobreinclusivas.

69. En el presente caso, las normas impugnadas, al establecer las distinciones en cuestión, como restricciones de acceso a un empleo público, excluye por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido inhabilitada por cualquier vía, razón o motivo, y en cualquier momento, lo que, de manera evidente, ilustra la falta de razonabilidad y proporcionalidad de la medida, ya que el gran número de posibles supuestos comprendidos en las hipótesis normativas objeto de análisis impide incluso valorar si los mismos tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño de los empleos públicos de referencia, e, incluso, de cualquier puesto público, por lo que si bien las normas persiguen avanzar en la realización de fines constitucionales aceptables, esto es, en el establecimiento de calidades determinadas para el acceso a determinados empleos públicos, lo cierto es que contienen hipótesis que resultan irrazonables y abiertamente desproporcionales.
70. Siendo así, si a una persona se le restringe el acceso a un empleo público determinado, por el solo hecho de haber sido sancionada en el pasado, -por resolución administrativa definitiva- en un puesto determinado que se ocupaba, sin duda puede presentarse una condición de desigualdad no justificada frente a otros potenciales candidatos al puesto, sobre todo, si el respectivo antecedente de sanción, no incide de forma directa e inmediata en la capacidad funcional para ejecutar de manera eficaz y eficiente el respectivo empleo.
71. Para ello, debe recordarse que, en lo que se refiere al acceso a los cargos públicos, este Alto Tribunal ha determinado que las calidades a ser fijadas en la ley, a las que se refiere la Carta Magna en su artículo 35, deben ser **razonables** y no **discriminatorias**²⁹, condición que no se cumple en las normas impugnadas.
72. Ello porque, se insiste, en las normas referidas, el legislador local hizo una distinción que, en estricto sentido, **no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar**, sino, en cierta forma, con su honor y reputación, a partir de no haber incurrido nunca en una conducta que el sistema de justicia administrativa le haya reprochado a partir de una sanción determinada, lo cual, como se ha expresado, resulta sobreinclusivo.
73. De hecho, el requisito en cuestión, provoca un efecto inusitado y trascendente a cualquier inhabilitación, destitución o suspensión impuesta en el pasado de una persona, comprometiendo de forma indirecta la prohibición establecida en el artículo 22 constitucional, en tanto que sanciones impuestas a una persona en un determinado tiempo, adquieren un efecto de carácter permanente durante toda la vida de una persona y provoca un efecto discriminatorio y no justificado con esa exclusión, lo que lleva a declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada.
74. Es importante precisar que lo expuesto no excluye la posibilidad que, para determinados empleos públicos podría resultar posible incluir una condición como la impugnada, pero con respecto a determinadas faltas que, por sus características específicas, tengan el potencial de incidir de manera directa e inmediata en la función a desempeñar y en las capacidades requeridas para ello, lo que tendría que justificarse y analizarse caso por caso para sostener que la persona no es idónea para el ejercicio de alguna función o comisión en el servicio público, lo que no acontece en el caso.
75. Por lo que la medida no está estrechamente vinculada con la finalidad imperiosa, ya que resulta en extremo sobreinclusiva. Ello pues la prohibición no distingue entre bienes jurídicos tutelados, la temporalidad entre la falta administrativa y el momento en que se aspira a ocupar el cargo en cuestión. Las normas tampoco permiten distinguir los casos en que la falta administrativa efectivamente revele la falta de idoneidad de una persona para ocupar el cargo público y, por ende, excluye de forma anticipada a una gran cantidad de personas que al momento de la designación, podrían contar con las aptitudes y requisitos necesarios para ejercer los cargos indicados.
76. En efecto, al no hacer ninguna distinción particular, las normas resultan tan amplias que excluye a numerosas personas que pudieron haber sido inhabilitadas para desempeñar algún cargo público por resolución administrativa en cualquier momento de sus vidas, o por alguna falta contra bienes jurídicos que no se relacionen con el cargo que buscan ocupar. En ese sentido, podría darse el caso de que una

²⁹ Acción de inconstitucionalidad 74/2008. Fallada el 12 de enero de 2010.

persona hubiera sido inhabilitada por resolución administrativa definitiva y que por ello se le impidiera ser titular de la Secretaría General, de la Contraloría Interna y de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias del Congreso local; con lo cual resulta evidente que no se cumple la finalidad perseguida por el legislador local.

77. Por lo tanto, las porciones normativas “*ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva*” previstas como requisito para ocupar los cargos indicados son excesivamente amplias para lograr los objetivos constitucionalmente relevantes perseguidos por el legislador, no obstante que aún no se ha decidido en sentencia firme sobre su posible responsabilidad. Así, la medida resulta claramente sobreinclusiva, por lo que no se encuentra estrechamente relacionada con el fin constitucional que se persigue y, por tanto, resulta inconstitucional.
78. Además, el requisito en cuestión excluye indefinidamente y de por vida la posibilidad de acceder al empleo público referido. En consecuencia, provocan un efecto inusitado y trascendente a cualquier inhabilitación impuesta en el pasado de una persona, comprometiendo de forma indirecta la prohibición establecida en el artículo 22 constitucional, en tanto que sanciones impuestas a una persona un determinado tiempo adquieren un efecto de carácter permanente durante toda la vida de una persona. Esa exclusión genera un efecto discriminante injustificado.
79. Es importante precisar que lo expuesto no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos públicos, incluidos los relacionados con las normas impugnadas, podría resultar posible incluir requisitos como los impugnados, pero con respecto a determinadas faltas que, por sus características específicas, tengan el potencial de incidir de manera directa e inmediata en la función a desempeñar y en las capacidades requeridas para ello, lo que tendría que justificarse y analizarse caso por caso.
80. Esto es, podría ocurrir que el perfil de una persona sancionada por determinadas conductas, por ejemplo, delitos o infracciones graves o dolosas que clara y directamente tengan relación con la función a desempeñar, no resultare idóneo para el ejercicio de alguna función o comisión en el servicio público, en tanto que ello podría comprometer la eficiencia y eficacia requeridas.
81. Si bien, en el caso, se trata de puestos muy relevantes, no obstante, la generalidad y amplitud de las normas referidas provoca con la sobre inclusión que contienen un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad al empleo público a personas que en el pasado pudieron haber sido sancionadas administrativamente, sin que ello permita justificar en cada caso y con relación a la función en cuestión la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto o comisión a desempeñar, sobre todo, tratándose de sanciones que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.
82. Por tanto, lo procedente es declarar la invalidez de los artículos 91, fracción III, 94, fracción III y 97, fracción III, todos en la porción normativa ‘*ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva*’, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, lo que hace innecesario el estudio de los conceptos de invalidez restantes donde la accionante sostiene que las porciones normativas impugnadas vulneran el derecho al trabajo, pues en nada cambiarían nuestra decisión³⁰.

VII. EFECTOS DE LA SENTENCIA.

83. De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal³¹, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

³⁰ Tesis P./J. 37/2004, de rubro: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ**”. Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX. Junio de 2004. Página 863 y registro digital 181398.

³¹ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

(...)

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

(...).

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

84. De acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la invalidez de los artículos 91, fracción III, 94, fracción III y 97, fracción III, todos en la porción normativa *'ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva'*, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, expedida mediante decreto publicado el nueve de octubre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.
85. De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 45, en relación con el 73, todos de la Ley Reglamentaria de la materia,³² la presente declaratoria de invalidez surtirá sus efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima.
86. No pasa inadvertido para esta instancia la solicitud que formuló la accionante en el sentido de hacer extensiva la invalidez a otras normas que contengan el mismo vicio de inconstitucionalidad decretado, sin que especifique alguna en particular.
87. Sin embargo, este Tribunal Pleno estima que no es procedente hacer extensivos los efectos de la declaratoria de invalidez a otros numerales de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, porque no se advierte diverso precepto cuya validez dependa de las porciones normativas declaradas inválidas o que contenga el mismo vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal³³.

VIII. DECISIÓN.

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

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 91, fracción III, 94, fracción III y 97, fracción III, todos en la porción normativa *"ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva"*, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, expedida mediante el Decreto número 503, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de octubre de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Colima, de conformidad con lo establecido en 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 Colima, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

³² Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 41. Las sentencias deberán contener: [...]

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

Artículo 45. 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 [...].

Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

³³ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

(...)

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa separándose de las consideraciones relacionadas con el criterio de cambio de sentido normativo, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones relacionadas con el criterio de cambio de sentido normativo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de las consideraciones relacionadas con el criterio de cambio de sentido normativo, respecto de los apartados I, II, III, IV y V, relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causa de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos 72 y 77, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose de los párrafos del 68 al 70, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat apartándose de los párrafos del 68 al 70, Laynez Potisek apartándose de los párrafos del 68 al 70, Pérez Dayán apartándose de los párrafos del 68 al 70 y 80 y Presidenta Piña Hernández apartándose de la metodología, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 91, fracción III; 94, fracción III y 97, fracción III, todos en su porción normativa "ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva", de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Colima. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) La presente declaratoria de invalidez surtirá sus efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima y 2) Se estima que no es procedente extender los efectos de la declaratoria de invalidez a otros numerales de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro quien hizo suyo el asunto, con el Secretario General de Acuerdos, que da fe.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Hizo suyo el asunto: Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de veintiséis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 167/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del treinta y uno de enero de dos mil veintitrés. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a doce de septiembre de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 167/2021.

En la sesión de treinta y uno de enero de dos mil veintitrés, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 91, fracción III, 94, fracción III y 97, fracción III, todos en la porción normativa “*ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva*”, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, expedida mediante decreto publicado el nueve de octubre de dos mil veintiuno, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de esa entidad federativa.

El asunto analizó la constitucionalidad de las siguientes porciones normativas:

Artículo 91.

(...)

Para ser titular de la Secretaría General se requiere:

(...)

III. No haber sido dictada sentencia definitiva en su contra por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; **ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva;**

(...).

Artículo 94.

(...)

Para ser titular de la Contraloría Interna se requiere:

(...)

III. No haber sido dictada sentencia definitiva en su contra por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; **ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva;**

(...).

Artículo 97.

(...)

Para ser titular del Instituto se requiere:

(...)

III. No haber sido dictada sentencia definitiva en su contra por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; **ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva;**

(...). [énfasis añadido]

Resolución del Tribunal Pleno. Por unanimidad, se declaró la invalidez de los preceptos impugnados, pues el requisito consistente en “no haber sido inhabilitado como servidor público por resolución administrativa definitiva”, para ocupar el cargo de titular de la Secretaría General, de la Contraloría Interna o del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias del Poder Legislativo del Estado de Colima genera un efecto discriminante.

Lo anterior, debido a que la distinción no supera un escrutinio simple de razonabilidad, al no estar estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar, en tanto no distingue entre los bienes jurídicos tutelados y la temporalidad de la inhabilitación, lo cual, resulta sobreinclusivo al excluir a una gran cantidad de personas para ocupar el cargo público.¹

Ahora, si bien compartí la decisión adoptada, en el presente voto se expresan algunas consideraciones adicionales, por las que comparto la inconstitucionalidad del requisito. Dichas consideraciones se relacionan con el análisis sobre si los preceptos legales referidos resultan sobreinclusivos al establecer una restricción atemporal para acceder a cargos públicos, sin que se precise el tipo de falta administrativa que ameritó tal sanción y sin contemplar que se encuentren pendientes de resolución medios de defensa para controvertir la inhabilitación de que se trata.

En efecto, la porción impugnada no precisa el tipo de falta administrativa que impide el acceso al cargo de titular de la Secretaría General, de la Contraloría Interna o del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias del Poder Legislativo del Estado de Colima. De esta forma, el requisito abarca todo tipo de faltas, ya sean graves y no graves, lo que es en extremo genérico, y produce un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad al cargo público a todas las personas que en el pasado pudieron haber sido sancionadas administrativamente, con independencia de la gravedad de la falta.

Ahora, lo anterior no excluye la posibilidad de que, para ciertos empleos o comisiones del servicio público, sí pueda ser posible incluir una condición con respecto a determinadas sanciones administrativas que, por sus características específicas y naturaleza, tengan el potencial de incidir de manera directa e inmediata en la función a desempeñar y en las capacidades requeridas para ello, lo que tendría que justificarse y analizarse caso por caso.

En este sentido, en concordancia con lo que se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 87/2021,² para analizar la constitucionalidad de ese tipo de requisitos para acceder a un cargo público, se debe conocer con certeza la naturaleza de la distinción para poder asociarla de manera justificada con las funciones que habrán de desempeñarse en el ejercicio del cargo. En otras palabras, el requisito impuesto tiene que guardar una relación directa con las funciones a desempeñar en el cargo.

En el presente caso, el requisito de *“ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva”* es sobreinclusivo ya que no permite conocer con certeza si las faltas administrativas -graves y no graves- que ameritan inhabilitación, están directamente relacionadas con el perfil idóneo para desempeñar las funciones de titular de la Secretaría General, de la Contraloría Interna o del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias del Poder Legislativo del Estado de Colima.

Así, el gran número de posibles supuestos comprendidos en la hipótesis normativa impide valorar si la referida responsabilidad tiene realmente una relación directa con las calidades necesarias para fungir en el cargo público en cuestión y, por lo tanto, revele la falta de idoneidad de una persona para ocupar dicho cargo.

Luego, al utilizar la conjunción *“no haber sido”*, la porción normativa excluye a cualquier persona que como servidora pública, haya sido sancionada en cualquier momento de su vida, de acceder a los cargos públicos mencionados, sin importar el periodo que ha transcurrido desde que se cometió la conducta o se impuso la respectiva sanción, y sin tomar en cuenta si la misma ya fue debidamente cumplida.

Asimismo, se impone la restricción sin distinguir entre resoluciones *definitivas* y resoluciones *firmes*. En efecto, previo a que se reformara la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, se establecía como requisito el no haber sido inhabilitado para desempeñar cargos públicos por resolución administrativa *firme*, sin embargo, ahora basta la existencia de una resolución administrativa *definitiva*.

¹ Sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 167/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 31 de enero de 2023, párr. 75.

² Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 87/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Loretta Ortiz Ahlf, 27 de septiembre de 2022, párrs 101-116. En este precedente se analizó, entre otros, el requisito de “no haber sido condenado (...) ni en juicio de responsabilidad administrativa”.

Las resoluciones administrativas *definitivas* son las que pueden ser impugnadas mediante un recurso administrativo o un juicio contencioso y, en su caso, llegar al juicio de amparo. Por el contrario, las resoluciones adquieren *firmeza*, cuando: (i) ya no admitan en su contra recurso o juicio; (ii) admitiéndolas, no fueren impugnadas; o (iii) habiéndolo sido, el recurso o juicio de que se trate haya sido desechado o sobreseído, o hubiere resultado infundado.³

De esta forma, las normas impugnadas permiten que, a una persona cuyo asunto todavía está *sub iudice*, se le aplique el impedimento para ser titular de la Secretaría General, de la Contraloría Interna o del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias. Lo cual hace evidente que sí existe una restricción injustificada en tanto que ahora señala como un impedimento para ser titular de los cargos indicados, el “*no haber sido inhabilitado como servidor público*”, sin referirse a una resolución firme y sin establecer una limitación temporal.

Por ello, si bien las normas atienden un fin legítimo, lo cierto es que establecen la restricción sin importar que se encuentren pendientes de resolución medios de defensa para controvertir la inhabilitación, con lo que se transgrede el principio de presunción de inocencia. Aunado a ello la restricción para acceder a los referidos cargos públicos se vuelve atemporal y, por ende, permanente.

Cabe recordar que, de conformidad con la tesis de jurisprudencia de rubro “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices o Modulaciones**”,⁴ el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador, por la calidad de inocente que debe reconocérsele a toda persona sujeta a un procedimiento del que puede surgir una sanción por la presunta comisión de faltas administrativas.

En consecuencia, el requisito consistente en “*ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva*” es inconstitucional por ser sobreinclusivo, al excluir por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido sancionada por cualquier motivo y en cualquier momento de su vida, sin precisar el tipo de falta administrativa que impide el acceso al cargo y sin distinguir si la sanción se impuso por resolución firme o definitiva.

Por lo demás, comparto tanto el sentido como las consideraciones de la sentencia, con las consideraciones adicionales expresadas en el presente voto concurrente.

Atentamente

Ministra **Loretta Ortiz Ahlf**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuatro fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente de la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf, formulado en relación con la sentencia del treinta y uno de enero de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 167/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a doce de septiembre de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

³ Artículo 53 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Asimismo, Jurisprudencia P./J. 85/2008, publicada en el Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Septiembre de 2008, Tomo XXVIII, página 589, registro digital 168959, de rubro “**COSA JUZGADA. EL SUSTENTO CONSTITUCIONAL DE ESA INSTITUCIÓN JURÍDICA PROCESAL SE ENCUENTRA EN LOS ARTÍCULOS 14, SEGUNDO PÁRRAFO Y 17, TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**”; y Jurisprudencia 2ª./J. 198/2010, publicada en el Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Enero de 2011, Tomo XXXIII, página 661, registro digital 163187, de rubro “**COSA JUZGADA INDIRECTA O REFLEJA. SU EFICACIA DENTRO DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**”.

⁴ Tesis P./J. 43/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, Libro 7, junio de 2014, Tomo I, página 41, registro digital 2006590.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 167/2021.

En sesión celebrada el treinta y uno de enero de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, analizó la constitucionalidad los artículos 91, fracción III, 94, fracción III, y 97, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, en su porción normativa “no haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva”.

Las normas impugnadas son del tenor siguiente:

“Artículo 91. La designación de la persona titular de la Secretaría General será aprobada por mayoría absoluta del Pleno del Congreso, a propuesta de la Junta de Gobierno, a través de su Presidente, por el término de la Legislatura.

Para ser titular de la Secretaría General se requiere:

I. [...];

II. [...];

*III. No haber sido dictada sentencia definitiva en su contra por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; **ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva;***

IV. [...]; y

V. [...].”

“Artículo 94. La designación de la persona titular de la Contraloría Interna será aprobada por mayoría absoluta del Pleno del Congreso, a propuesta de la Junta de Gobierno, a través de su Presidente, por el término de la Legislatura.

Para ser titular de la Contraloría Interna se requiere:

I. [...];

II. [...];

*III. No haber sido dictada sentencia definitiva en su contra por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; **ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva;***

IV. [...]; y

V. [...].”

“Artículo 97. La Dirección del Instituto estará a cargo de una persona titular de la misma, quien será aprobada por mayoría absoluta del Pleno del Congreso, a propuesta de la Junta de Gobierno, a través de su Presidente, derivada de un procedimiento de convocatoria pública.

Para ser titular del Instituto se requiere:

I. [...];

II. [...];

III. No haber sido dictada sentencia definitiva en su contra por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; *ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva;*

IV. [...]; y

V. [...].”

Como se puede apreciar, los numerales citados establecen como condiciones para acceder a diversos puestos el no haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva.

Ahora bien, en la acción de inconstitucionalidad el Tribunal Pleno analizó las condiciones anteriores y, en esencia, concluyó la medida resulta sobreinclusiva, ya que no se encuentra estrechamente relacionada con el fin constitucional que persigue y, por tanto, resulta inconstitucional.

En la sesión del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación voté a favor de la sentencia en cuanto a declarar la inconstitucionalidad del requisito señalado, sin embargo, me separo de los párrafos 69 a 72 y 81 del proyecto, ya que en éstos se analiza el perfil del cargo sin que, a mi parecer, resulte necesario, puesto que dicho perfil no tiene ninguna implicación respecto de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma; ya que se trata de una condicionante normativa que no señala la temporalidad respecto de la inhabilitación, pues de su lectura no se puede apreciar a qué supuesto se refiere, por señalar unos ejemplos, si ya se cumplió tal sanción o si por haber sido inhabilitado hace diez años, por tres meses, por señalar una temporalidad, resulta suficiente para impedir la participación u ocupar un cargo.

En esos términos, conforme a la redacción de la norma, que utiliza el verbo en infinitivo compuesto al establecer como requisito para ocupar el cargo respectivo el no “haber sido inhabilitado” origina indefinición respecto del momento en que haya acontecido esa acción, al desconocerse si para la actualización de ese supuesto se requiere que la inhabilitación haya sucedido en una temporalidad previa al nombramiento o, en su caso, si se refiere a que la inhabilitación esté vigente al momento en que se pretenda ocupar el nombramiento, con lo cual, además de causar incertidumbre en relación con el momento al que se refiere tal requisito, también se genera desconexión entre dicho requisito y las características que debe contar el perfil para ocupar el cargo público respectivo, con lo cual se contraviene el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal.

Las razones anteriores son las que motivaron que en la sesión plenaria votara por la invalidez los artículos 91, fracción III, 94, fracción III, y 97, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima y formulara el presente voto concurrente.

Ministro Luis María Aguilar Morales.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina.-** Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro Luis María Aguilar Morales, formulado en relación con la sentencia del treinta y uno de enero de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 167/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a doce de septiembre de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 167/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En la sesión pública de treinta y uno de enero de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en definitiva la acción de inconstitucionalidad 167/2021, en la que se pronunció respecto de la constitucionalidad de los artículos 91, fracción III, 94, fracción III y 97, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, publicados mediante decreto del nueve de octubre de dos mil veintiuno, todos en la porción normativa *“ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva”*.

En la sesión, una mayoría de Ministros y Ministras consideró que el requisito de no haber sido inhabilitado como servidor público -por resolución administrativa definitiva- para ocupar los cargos de titulares de la Secretaría General, Contraloría Interna y Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias del Poder Legislativo del Estado de Colima, resultaba extremadamente sobreinclusivo, derivado de un escrutinio ordinario de constitucionalidad, por lo que el Pleno consideró necesario declarar su invalidez.

Aunque coincido plenamente con el sentido mayoritario del fallo, presento este voto concurrente para separarme del párrafo 73 de la sentencia, el cual establece que el mencionado requisito provoca un efecto *“inusitado”* y *“trascendente”* y, por tanto, compromete de manera indirecta la prohibición contenida en el artículo 22 de la Constitución General. Como he sostenido en diversas ocasiones, me parece que tal argumento es innecesario para declarar la invalidez del requisito en cuestión.

En efecto, en el párrafo mencionado de la sentencia, se señala que el requisito de no haber sido inhabilitado para desempeñar algún cargo, empleo o comisión en el servicio público por resolución administrativa definitiva, para poder ser seleccionado como titular de la Secretaría General, titular de la Contraloría Interna y titular de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias del Poder Legislativo del Estado de Colima, *“provoca un efecto inusitado y trascendente a cualquier inhabilitación, destitución o suspensión impuesta en el pasado de una persona, comprometiendo de forma indirecta la prohibición establecida en el artículo 22 constitucional”*.

A mi juicio -y como he sostenido en precedentes- tales manifestaciones no sólo resultan innecesarias para justificar la declaratoria de invalidez de la porción normativa referida, sino que además comprometen indirectamente nuestra interpretación del artículo 22 constitucional. En todo caso, me parece que bastaba con constatar que la disposición no supera un *test ordinario de constitucionalidad* -que, por cierto, puntualmente se desarrolla en la sentencia- para sostener la invalidez de la norma.

Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, formulado en relación con la sentencia del treinta y uno de enero de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 167/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a doce de septiembre de dos mil veintitrés.- Rúbrica.