

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 155/2023, así como el Voto Particular de la señora Ministra Lenia Batres Guadarrama.

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
155/2023**

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

PONENTE: MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN

SECRETARIO: JORGE JANNU LIZÁRRAGA DELGADO

COLABORÓ: ALEJANDRA GABRIELA CRISTIANI LEÓN

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	6
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS [U OMISIONES] RECLAMADAS	Se tiene por normas impugnadas los artículos 119, fracción VI, 123, fracción III, en la porción normativa “y no haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión”, de la Ley de los Municipios, así como el numeral 8, fracción IV, en la porción normativa “y no haber sido sentenciada por delito doloso que amerite pena privativa de libertad de más de dos años de prisión”, de la Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente, ambas del Estado de Quintana Roo.	7
III.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno.	8
IV.	LEGITIMACIÓN	La CNDH cuenta con legitimación.	8
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	La causa de improcedencia establecida por el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo, en cuanto a la extemporaneidad de las normas impugnadas es infundada .	9
VI.	ESTUDIO DE FONDO	El legislador local estableció requisitos que, no están estrechamente vinculados con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar, sino que, en cierta forma, se relacionan con su honor y reputación, por lo que se estima discriminatorio. Por lo que se propone invalidar los artículos 119, fracción VI y 123, fracción III, de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo.	14

VII.	EFFECTOS	La declaratoria de invalidez de los artículos 119, fracción VI y 123, fracción III, ambos en su porción normativa "No haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión", de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, así como el artículo 8, fracción IV, de la Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, expedidos mediante Decreto 078, en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, el siete de junio de dos mil veintitrés, declarativa que surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive al Congreso local.	23
VIII	DECISIÓN	PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 119, fracción VI, y 123, fracción III, en su porción normativa 'y no haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión', de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo y 8, fracción IV, en su porción normativa 'no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de libertad de más de 2 años de prisión y', de la Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, reformados mediante el DECRETO NÚMERO 078, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil veintitrés, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del referido Estado. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.	24

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
155/2023****PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN

COTEJÓ

SECRETARIO: JORGE JANNU LIZÁRRAGA DELGADO**COLABORÓ: ALEJANDRA GABRIELA CRISTIANI LEÓN**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al lunes **cuatro de marzo de dos mil veinticuatro**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la **acción de inconstitucionalidad 155/2023**, promovida por Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra los artículos 119, fracción VI, y 123, fracción III, en la porción normativa **“y no haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión”**, de la Ley de los Municipios; así como el numeral 8, fracción IV, en la porción normativa **“y no haber sido sentenciada por delito doloso que amerite pena privativa de libertad de más de dos años de prisión”**, de la Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente, ambas del Estado de Quintana Roo, reformadas mediante Decreto Número 078, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el siete de junio de dos mil veintitrés.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación del escrito inicial.** Por escrito presentado el siete de julio de dos mil veintitrés en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad contra los artículos 119, fracción VI, 123, fracción III, en la porción normativa **“y no haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión”**, de la **Ley de los Municipios**, así como el numeral 8, fracción IV, en la porción normativa **“y no haber sido sentenciada por delito doloso que amerite pena privativa de libertad de más de dos años de prisión”**, de la **Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente, ambas del Estado de Quintana Roo**, reformadas mediante Decreto Número 078 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el siete de junio de dos mil veintitrés.
2. **Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La accionante estima violados los artículos 1 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1, 2, 23 y 24, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como los diversos 2, 25 y 26, del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.
3. **Conceptos de invalidez.** En su único concepto de invalidez, expuso que los artículos 119, fracción VI, 123, fracción III, en la porción normativa **“y no haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión”**, de la Ley de los Municipios, así como el numeral 8, fracción IV, en la porción normativa **“y no haber sido sentenciada por delito doloso que amerite pena privativa de libertad de más de dos años de prisión”**, de la Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente, ambas del Estado de Quintana Roo, reformadas mediante Decreto Número 078, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el siete de junio de dos mil veintitrés, son inconstitucionales.
- Ciertamente, la Comisión accionante señala que las porciones normativas impugnadas transgreden los derechos de igualdad y no discriminación, así como de acceso a un cargo público, al excluir de manera injustificada a determinadas personas para ocupar la titularidad de la Secretaría General del Ayuntamiento y Tesorería Municipal de los diversos Municipios de Quintana Roo, así como de la Procuraduría de Protección al Ambiente estatal, dado que quienes han sido sancionados en algún momento de su vida por la comisión de un delito, si ya cumplieron con la pena que les fue impuesta y la conducta ilícita cometida no guarda relación estrecha con las atribuciones a desempeñar, deben tener la posibilidad de ocupar empleos públicos en igualdad de circunstancias que las demás personas.

- Agrega que, de la literalidad de las normas impugnadas se advierte que cuentan con una gran generalidad y amplitud, lo que ocasiona un amplio espectro de exclusión, al prever una multiplicidad de supuestos que no contemplan, si las conductas infractoras que engloban, guardan relación estrecha o manifiesta con las funciones a desempeñar, ni tampoco precisa alguna temporalidad entre la comisión del ilícito o la fecha del cumplimiento de la sanción, así como aquella en que sea posible el acceso a los cargos públicos señalados.
 - En ese sentido la Comisión Nacional accionante estima que, el requisito controvertido no se justifica de forma objetiva, por lo que tiene un efecto de exclusión en perjuicio de las personas que en algún momento fueron condenadas por delitos intencionales o dolosos que hayan ameritado pena privativa de la libertad por más de dos años de prisión, pues dada la generalidad y amplitud de las normas, esto es, la sobreinclusión que caracteriza a los preceptos, se genera un escenario absoluto de prohibición al abarcar un cúmulo de supuestos que inclusive impiden realizar un análisis comparativo entre las funciones y las conductas ilícitas cometidas que, en su caso, permitirían verificar la razonabilidad de la medida.
 - Sostiene que si bien las normas impugnadas contienen una distinción que cumple con una finalidad constitucionalmente válida, en virtud de que busca generar las condiciones propicias para quienes accedan a los cargos públicos mencionados tengan el perfil necesario, lo cierto es que la medida legislativa reclamada no tiene relación directa, clara e indefectible, para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de contar con personas servidoras públicas adecuadas y eficientes.
 - En consecuencia, no se advierte que los preceptos normativos controvertidos tengan una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que persiguió el Congreso local, por lo que es claro que se traduce en una medida que atenta contra el derecho de igualdad.
4. **Admisión y trámite.** Mediante proveído de diez de julio de dos mil veintitrés, la Presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número 155/2023 y por razón de turno designó al Ministro Alberto Pérez Dayán para que actuara como instructor en el procedimiento.
 5. Por diverso auto de trece de julio de dos mil veintitrés, el Ministro instructor admitió a trámite la acción relativa, ordenó dar vista a los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo para que rindieran sus respectivos informes, así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, por último, requirió al Poder Ejecutivo para que remitiera en formato electrónico un ejemplar del Periódico Oficial donde constara la publicación de las normas impugnadas.
 6. **Informe del Poder Ejecutivo y Legislativo.** El Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo rindieron sus respectivos informes, los cuales fueron admitidos por el Ministro instructor mediante acuerdos de veintitrés de agosto y primero de septiembre de dos mil veintitrés, respectivamente, tuvo por recibidas las pruebas y ordenó correr traslado a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, a la Fiscalía General de la República y a la Comisión Nacional de Derechos Humanos con copia simple de los informes de las autoridades con la finalidad de que éstos formularan los alegatos respectivos.
 7. **Alegatos.** La Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, formularon alegatos que al efecto se consideraron oportunos, los cuales fueron agregados al expediente mediante acuerdo del Ministro instructor de fecha veintiocho de septiembre de dos mil veintitrés.
 8. **Cierre de la instrucción.** Mediante proveído de dos de octubre de dos mil veintitrés, se declaró cerrada la instrucción y se envió el expediente al Ministro Instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

9. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹, 1 de la Ley Reglamentaria de

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 o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; [...]"

las Fracciones I y II del Artículo 105 de la propia Constitución² y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación³, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita la declaración de invalidez de los artículos 119, fracción VI, 123, fracción III, en la porción normativa “y no haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión”, de la Ley de los Municipios, así como el numeral 8, fracción IV, en la porción normativa “y no haber sido sentenciada por delito doloso que amerite pena privativa de libertad de más de dos años de prisión”, de la Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente, ambas del Estado de Quintana Roo, reformadas mediante Decreto Número 078 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el siete de junio de dos mil veintitrés, al considerarlos violatorios de los derechos humanos consagrados en la Constitución General, así como en los tratados internacionales de los cuales México es parte.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

10. En el escrito inicial, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló que los artículos 119, fracción VI, 123, fracción III, en la porción normativa “y no haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión”, de la Ley de los Municipios, así como el numeral 8, fracción IV, en la porción normativa “y no haber sido sentenciada por delito doloso que amerite pena privativa de libertad de más de dos años de prisión”, de la Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente, ambas del Estado de Quintana Roo, las cuales textualmente señalan lo siguiente:

Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo

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

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

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

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

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

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

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

III. OPORTUNIDAD

11. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General de la República, el plazo para promover 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 y en caso de que el último día fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
12. En este caso, la acción es **oportuna** en virtud de que la norma cuya constitucionalidad se reclama se publicó mediante Decreto Número 078 en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el miércoles siete de junio de dos mil veintitrés, por lo que el plazo de treinta días naturales para efectos del cómputo respectivo **transcurrió del jueves ocho de junio al viernes siete de julio de dos mil veintitrés**.

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.”

13. Bajo esa perspectiva, si el escrito de demanda se presentó en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el siete de julio de dos mil veintitrés, debe estimarse oportuna su presentación.

IV. LEGITIMACIÓN

14. La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte **legítima**; en efecto, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y el artículo 11 de la Ley Reglamentaria prevén que la Comisión Nacional de Derechos Humanos está facultada para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y de la Ciudad de México, actuando a través de su legítimo representante.
15. En el presente caso, la Comisión Nacional de Derechos Humanos impugnó el Decreto 078 mediante el cual se expidieron reformas a la Ley de los Municipios y la Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente, ambas del Estado de Quintana Roo; el escrito fue presentado y firmado por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional. Este cargo se acreditó con la copia certificada de la constancia firmada por la Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, en la que se comunica que en sesión de siete de noviembre de dos mil diecinueve, la citada Cámara la eligió como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por un lapso de cinco años, el cual comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre del dos mil veinticuatro. A su vez, se advierte que los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su Reglamento Interno, establecen que la representación del citado órgano constitucional autónomo corresponde a su Presidenta.
16. En consecuencia, se considera que el escrito inicial correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 155/2023 fue promovido por un órgano legitimado constitucionalmente y presentada por quien cuenta con facultades suficientes para ello.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

17. Tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo en sus respectivos informes hicieron valer la misma causa de improcedencia, consistente en que la impugnación de los artículos 119, fracción VI, 123 fracción III, de la Ley de los Municipios, así como el 8, fracción IV, de la Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente, ambas del Estado de Quintana Roo, se realizó de manera **extemporánea**.
18. Ciertamente, ambos Poderes señalan que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19, en relación con los numerales 21, 59, 60 y 65 de la Ley Reglamentaria, en atención a que el escrito inicial correspondiente a la acción de inconstitucionalidad, se presentó fuera del plazo legal, dado que si bien a través de la reforma impugnada se hicieron modificaciones a los artículos impugnados, lo cierto es que el requisito para ocupar el cargo público de Secretaria General del Ayuntamiento, Tesorero Municipal, así como titular de la Procuraduría de Protección al Ambiente, relativa a “no haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión” y “no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de libertad de más de 2 años de prisión”, **ya se requería desde la redacción anterior de la norma, por lo que no se trata de un nuevo acto legislativo**, al no implicar ningún tipo de cambio trascendental en las hipótesis normativas.
19. La referida causa de improcedencia es **infundada** en atención a lo siguiente:
20. En primer término, debe destacarse que para estar en aptitud de determinar si la impugnación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se presentó de forma extemporánea, habrá que determinar si se configuró o no un “nuevo acto legislativo” y, a partir de ello analizar si es posible o no el estudio de los conceptos de invalidez respecto de los artículos impugnados.
21. En cuanto a la configuración del nuevo acto legislativo, este Pleno ha sostenido que para decretar el sobreseimiento por cesación de efectos ante la presencia de un nuevo acto legislativo, debe acreditarse tanto un criterio formal como uno material o sustantivo. Mientras el primero exige que se haya llevado a cabo un proceso legislativo, el segundo, en cambio, se refiere a que la modificación haya significado un verdadero cambio normativo que modifique la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de tal suerte que un nuevo acto legislativo implica necesariamente una modificación en el “sentido normativo” de la disposición. Ello conforme al criterio jurisprudencial plenario número 25/2016, que lleva por rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO⁴”**.

⁴ Instancia: Pleno, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, página 65, Registro digital 2012802.

22. Por lo que hace al primer requisito **“formal”**, este se cumple en virtud de que el procedimiento legislativo culminó el día siete de junio de dos mil veintitrés con la publicación en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo del **“Decreto Número 078 mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones normativas, en materia de requisitos para ocupar cargos públicos”** de la Ley de los Municipios y la Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente, ambas del Estado de Quintana Roo.
23. En cuanto a la actualización del segundo lineamiento atinente a que la modificación impacte en el sentido de las expresiones normativas o **“cambio normativo”**, se estima pertinente reproducir el texto impugnado contrastándolo con el texto modificado con la finalidad de dilucidar si verdaderamente se configura un cambio que signifique la existencia de un nuevo acto legislativo.

Texto anterior a la reforma	Texto vigente e impugnado
Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo	Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo
Artículo 19. Para ser Secretario/a General del Ayuntamiento se requiere: [...] VI. No haber sido sentenciado por delito intencional, ni sometido a juicio de responsabilidad como servidor público; y [...] Artículo 123. El o la Tesorero/a Municipal tendrá a su cargo la administración de la Hacienda Pública Municipal, y para desempeñar el cargo se requiere: [...] III. Ser persona de notoria buena conducta y no haber sido sentenciado por delito intencional, ni sometido a juicio de responsabilidad como funcionario público. [...]	Artículo 19. Para ser persona titular de la Secretaría General del Ayuntamiento se requiere: [...] VI. No haber sido sentenciado por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión, y [...] Artículo 123. La persona titular de la Tesorería Municipal tendrá a su cargo la administración de la Hacienda Pública Municipal, y para desempeñar el cargo se requiere: [...] III. Ser persona de notoria buena conducta y no haber sido sentenciada por delito intencional, que amerite pena corporal de más de dos años de prisión. [...]
Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo.	Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo.
Artículo 8. Para ser Procurador de Protección al Ambiente se requiere: [...] IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de libertad y no encontrarse inhabilitado conforme a las disposiciones jurídicas aplicables. [...]	Artículo 8. Para ocupar la titularidad de la Procuraduría de Protección al Ambiente se requiere: [...] IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de libertad de mas de 2 años de prisión y no encontrarse inhabilitado conforme a las disposiciones jurídicas aplicables. [...].

24. Del cuadro comparativo se puede advertir que en todas las normas impugnadas **se agrega una temporalidad** a la pena privativa de libertad cuando se haya cometido un delito doloso o intencional que amerite pena corporal.
25. Bajo esta perspectiva, es **infundada** la causa de improcedencia argumentada por los Poderes Ejecutivo y Legislativo locales, dado que no resulta extemporánea la impugnación de las normas, puesto que si bien desde antes de la reforma se establecía que para poder acceder a la titularidad de la Secretaría General del Ayuntamiento y Tesorería Municipal, así como de la Procuraduría de Protección al Ambiente, todos del Estado de Quintana Roo, el requisito de “No haber sido sentenciado o condenado por delito doloso o intencional que amerite pena corporal”, lo cierto es que agregar las expresiones “**que amerite pena corporal de más de dos años de prisión**” y “**de más de 2 años de prisión**”, en la Ley de los Municipios y en la diversa Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, respectivamente, **sí trasciende en el sentido material y formal de las normas**, al haberse incluido una temporalidad a la pena que se hubiere impuesto por cometer algún delito doloso, aspecto que indefectiblemente impacta en el contenido y las condiciones impuestas para poder acceder a los cargos públicos en estudio.
26. Derivado de lo anterior, conforme al criterio jurisprudencial emitido por el Tribunal Pleno de número 25/2016, antes referida, relativo a la configuración de un nuevo acto legislativo, en el presente caso se está en presencia de una modificación en el “sentido normativo” de la porción normativa impugnada y no así de una simple adición de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, pues las expresiones antes referidas impactan directamente en los supuestos para poder acceder a la titularidad de los cargos de mérito, por lo que al colmarse tanto el requisito formal como el material, en el presente caso **sí existió un nuevo acto legislativo susceptible de impugnación**.
27. En ese tenor, lo conducente es **desestimar** la causa de improcedencia relativa a extemporaneidad, prevista en el artículo 19, fracción VII, en relación con el diverso 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria, en cuanto a la impugnación de los artículos 119, fracción VI, 123, fracción III, en la porción normativa “y no haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión”, de la Ley de los Municipios, así como el numeral 8, fracción IV, en la porción normativa “y no haber sido sentenciada por delito doloso que amerite pena privativa de libertad de más de dos años de prisión”, de la Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente, ambas del Estado de Quintana Roo.

VI. ESTUDIO DE FONDO

28. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea en su único concepto de invalidez que la exigencia consistente en “**no haber sido sentenciado o condenado por delito intencional o doloso que amerite pena corporal o privativa de libertad de más de dos años de prisión**” para acceder a la titularidad de la Secretaría General del Ayuntamiento y Tesorería Municipal, así como de la Procuraduría de Protección al Ambiente, del Estado de Quintana Roo, es inconstitucional al transgredir los derechos de igualdad, no discriminación así como el derecho a acceder a un cargo público.
29. El concepto de invalidez resulta **fundado** en atención a lo siguiente.
30. En efecto, en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016⁵, 85/2018⁶, 86/2018⁷, 50/2019⁸, 125/2019⁹, 108/2020¹⁰, 117/2020¹¹, 118/2020¹², 300/2020¹³, se concluyó que la imposición del requisito de no contar con antecedentes penales o no haber sido condenado por delito doloso para el ejercicio de un cargo público resulta inconstitucional.

⁵ Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte por unanimidad de once votos.

⁶ Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos.

⁷ Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos.

⁸ Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos.

⁹ Resuelta en sesión de quince de abril de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos.

¹⁰ Resuelta en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno por mayoría de nueve votos.

¹¹ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos.

¹² Resuelta en sesión de veinte de mayo de dos mil veintiuno por mayoría de nueve votos.

¹³ Resuelta en sesión de dieciocho de enero de dos mil veintidós, por mayoría de nueve votos.

31. De igual forma, en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 85/2018, 86/2018 y 50/2019 se retomó la línea jurisprudencial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en lo atinente al principio de igualdad contenido en el artículo 1 de la Constitución Federal como un derecho humano que consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.
32. Ciertamente, 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 realizar distinciones estará constitucionalmente prohibido, en otras no sólo estará permitido, sino que será constitucionalmente exigido.
33. 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.
34. Con este parámetro fueron resueltas las citadas acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 85/2018, 86/2018 y 50/2019, en las cuales se declaró la inconstitucionalidad de los requisitos de no contar con antecedentes penales o no haber sido condenado por delito doloso para ejercer un cargo público por designación. En esencia, este Alto Tribunal determinó que el requisito para que un aspirante a un cargo público por designación demuestre que no ha estado sujeto a un proceso penal o haya incurrido en una conducta jurídicamente reprochable no tiene una justificación objetiva, pues ésta debería relacionarse con la función o el cargo que desempeñará.
35. Bajo esta tesitura, antes de proceder con el estudio de la medida en concreto, para analizar si la porción normativa impugnada 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. En atención a lo anterior, se analizará si la medida impugnada cumple con el referido parámetro.
36. Las porciones normativas impugnadas señalan:

Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo.

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

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

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

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

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

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

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

37. Las disposiciones impugnadas prevén una distinción entre determinados grupos de personas; es decir, el requisito impugnado implica una diferenciación entre quienes hayan sido sentenciados o condenados por delito intencional o doloso que ameritara pena corporal o privativa de libertad de más de dos años de prisión.
38. Ahora bien, para analizar el parámetro de regularidad constitucional de las normas impugnadas, procede llevar a cabo un escrutinio ordinario, ya que es dable concluir que el requisito en estudio tiene como objetivo regular aspectos estructurales y regulatorios atinentes tanto para la administración pública Municipal, como para la Procuraduría de Protección Ambiental, por lo que la medida sí persigue un fin constitucionalmente legítimo; no obstante, no resulta adecuada, toda vez que los requisitos de **“No haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión”**, así como, **“No haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de libertad de más de 2 años de prisión”**, no tienen relación para poder aspirar a la titularidad de la Secretaría General del Ayuntamiento, Tesorería Municipal o de la Procuraduría de Protección al Ambiente, dado que no guardan relación directa, clara e indefectible para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de crear un filtro estricto de acceso a un cargo público.
39. En estas condiciones, no existe base objetiva para determinar que una persona sin ese tipo de condena penal ejercerá sus actividades con rectitud, probidad y honorabilidad, máxime que la medida impugnada se refiere a todo tipo de delitos dolosos o intencionales que abarcan conductas diversas a las estrechamente vinculadas con el cargo público mencionado.
40. Por lo que, con la finalidad de justificar la falta de instrumentalidad entre la medida y el fin buscado, es dable emprender un análisis de las funciones de los cargos en cuestión.
41. En efecto, en cuanto al Secretario o Secretaria General del Ayuntamiento el artículo 120 de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, establece como facultades y obligaciones: Citar a los miembros del Ayuntamiento a las sesiones a las que convoque el Presidente Municipal; asistir a dichas sesiones con voz, pero sin voto; ejercer la Secretaría de Actas en las sesiones, llevando los libros o folios que autorice el mismo, los cuales deberán rubricarse en todas y cada de sus hojas y autorizarse al final de cada acta; cumplir y hacer cumplir en la esfera de su competencia, el Reglamento Interior y demás disposiciones que dicte el ayuntamiento; despachar los asuntos administrativos y atender los asuntos que la Presidencia Municipal le encomiende; organizar, dirigir y controlar el archivo municipal y la correspondencia oficial; organizar los actos cívicos; expedir los documentos, certificaciones y constancias que acuerde el Ayuntamiento o la Presidencia Municipal; vigilar las funciones del Registro Civil; vigilar y preservar las funciones del Registro Civil; preservar la demarcación territorial del Municipio y realizar las investigaciones necesarias para determinar la procedencia de asignación de categoría política a los asentamientos humanos; entre otras.
42. Por su parte, el diverso numeral 125 de esa misma ley establece que el Tesorero Municipal tiene como funciones: cumplir y hacer cumplir la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado, la Ley de Ingresos del Municipio, el Código Fiscal Municipal y demás disposiciones legales dentro de la esfera de su competencia; elaborar y proponer al Presidente/a Municipal, los proyectos de leyes, reglamentos, medidas o disposiciones que tiendan a incrementar los ingresos y demás disposiciones que se requieran para el manejo de los asuntos tributarios del Municipio, a efecto de que sean sometidos a la aprobación del Ayuntamiento; recaudar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que correspondan al Municipio, de conformidad con la Ley de Ingresos del Municipio, así como las participaciones que por ley o convenio le corresponda; documentar toda ministración de fondos públicos; llevar la contabilidad general y el control del ejercicio presupuestal; tener al corriente, los libros de caja, diario, cuentas corrientes y los auxiliares y de registro que sean necesarios para la debida comprobación de los ingresos y egresos; llevar registro al corriente del padrón municipal de contribuyentes y ordenar la práctica de visitas y revisiones para verificar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales; ejercer la facultad económico coactiva conforme a las leyes y reglamentos vigentes; formular mensualmente el estado de origen y aplicación de los recursos municipales; planear y proyectar los presupuestos anuales de ingresos y egresos y presentarlos al Ayuntamiento para su aprobación a través del Presidente Municipal; ejercer el Presupuesto de Egresos; organizar y llevar la contabilidad del Municipio y las estadísticas financieras del mismo, entre otras.

43. Por otro lado, las atribuciones del titular de la Procuraduría de Protección al Ambiente están establecidas en el artículo 11 de la Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente de la entidad, en el que se señala que tendrá la facultad y obligación de representar legalmente a la Procuraduría; formular los anteproyectos del Programa Operativo Anual y Presupuesto de Egresos Anual de la Procuraduría y presentarlos a la Secretaría para su aprobación; elaborar los programas y planes de trabajo a los que se sujetará el funcionamiento de la Procuraduría; emitir con plena independencia, las recomendaciones y resoluciones de índole administrativa en términos de lo previsto en las Leyes de la materia y, en su caso, imponer las medidas cautelares y sanciones correspondientes; denunciar ante el Ministerio Público los hechos que puedan ser constitutivos de ilícitos o delitos ambientales; definir, establecer y mantener los sistemas de información, evaluación y control necesarios para el desempeño de las funciones de la Procuraduría; expedir copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos sobre asuntos que competan a la Procuraduría; presentar a la Secretaría de Ecología y Medio Ambiente el proyecto de Reglamento Interior para su aprobación; presentar trimestralmente a la Secretaría, el informe del desempeño de las actividades de la Procuraduría, incluido el ejercicio de los ingresos y egresos y los estados financieros correspondientes; expedir las acreditaciones de los servidores públicos de la Procuraduría para que realicen las inspecciones e impongan acciones precautorias en el cumplimiento de sus atribuciones; celebrar convenios de colaboración o coordinación con autoridades del Estado, de otras entidades federativas y de gobiernos municipales, para el cumplimiento de los fines de la Procuraduría; resolver los recursos administrativos; proponer a la Secretaría el nombramiento y la remoción de los dos primeros niveles de servidores públicos, así como la fijación de sueldos y demás prestaciones conforme a las designaciones globales del presupuesto de gasto corriente aprobado en el Presupuesto de Egresos; emitir acuerdos, circulares, manuales de organización y procedimientos conducentes al desempeño de sus atribuciones; entre otras.
44. Como se desprende de lo anterior, las funciones de los cargos analizados implican llevar a cabo las acciones operativas necesarias para el adecuado funcionamiento y administración del Ayuntamiento y de la Procuraduría de Protección del Medio Ambiente, por lo que el hecho que se establezca las exigencias de **“No haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión”** o **“No haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de libertad de más de 2 años de prisión”**, respectivamente, resultan sobreinclusivas, ya que no distinguen entre delitos graves o no graves ni contienen un límite temporal en cuanto a si la sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente.
45. Lo anterior genera una falta de razonabilidad de la medida, máxime que se establece un requisito para el acceso a un empleo público que excluye de manera genérica a cualquier persona que tuvo una condena por delito doloso o intencional que ameritara una pena privativa de libertad de más de dos años, de tal suerte que la disposición impugnada no cumple con la condición determinada por este Tribunal Pleno en el sentido de que las calidades para el acceso a los cargos públicos deben ser razonables y no discriminatorias.
46. De tal forma que el legislador local estableció requisitos que, en estricto sentido, no están estrechamente vinculados con la configuración de un perfil inherente a la función pública por desempeñar, sino que, en cierta forma, se relacionan con su honor y reputación, a partir de no haber incurrido en su pasado en una conducta que el sistema de justicia penal le haya reprochado a partir de una sanción determinada.
47. En conclusión, la exigencia de **“No haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión”** o **“No haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de libertad de más de 2 años de prisión”** no es instrumental ni razonable para obtener el fin buscado, por lo que, al no haber cumplido la medida con este grado del escrutinio, es innecesario analizar su proporcionalidad.
48. Por último, es importante precisar que lo expuesto no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos públicos, sea posible incluir una condición como la impugnada, siempre y cuando los delitos cuya ausencia de condena se exige tengan el potencial de incidir de manera directa e inmediata en la función por desempeñar y en las capacidades requeridas para ello, lo que tendría que justificarse y analizarse caso por caso en su oportunidad.

49. Por las consideraciones anteriores, **se declara la invalidez de la fracción VI del artículo 119 y de la fracción III del numeral 123**, en su porción normativa “**y no haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión**”, de la Ley de los Municipios, así como de la **fracción IV del artículo 8**, en su porción normativa “**No haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de libertad de más de 2 años de prisión**”, de la Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente, ambas legislaciones del Estado de Quintana Roo.

VII. EFECTOS

50. De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de la fracción I y II del Artículo 105 Constitucional, la declaración de invalidez de los artículos 119, fracción VI, y 123, fracción III, en su porción normativa “y no haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión”, de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, así como del artículo 8, fracción IV, en su porción normativa “no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de libertad de más de 2 años de prisión y”, de la Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, expedidos mediante Decreto 078 en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el siete de junio de dos mil veintitrés, surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso local.
51. Para efectos ilustrativos los artículos deberán quedar redactados de la manera siguiente:

Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo.

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

[...]

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

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

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

[...]

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

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

[...]

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

VIII. DECISIÓN

52. Por lo antes expuesto, el Tribunal 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 119, fracción VI, y 123, fracción III, en su porción normativa ‘y no haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión’, de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo y 8, fracción IV, en su porción normativa ‘no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de libertad de más de 2 años de prisión y’, de la Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, reformados mediante el DECRETO NÚMERO 078, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil veintitrés, la cual surtirán sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del referido Estado.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, 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:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del criterio del cambio del sentido normativo, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio del sentido normativo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Aguilar Morales, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de algunas consideraciones, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 119, fracción VI, y 123, fracción III, en su porción normativa 'y no haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión', de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo y 8, fracción IV, en su porción normativa 'no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de libertad de más de 2 años de prisión y', de la Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo. La señora Ministra Batres Guadarrama votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Quintana Roo.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

La señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández no asistió a la sesión de cuatro de marzo de dos mil veinticuatro previo aviso.

Dada la ausencia de la señora Ministra Presidenta Piña Hernández, el señor Ministro Aguilar Morales asumió la Presidencia del Tribunal Pleno en su carácter de decano para el desarrollo de esta sesión, en atención a lo establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El señor Ministro Presidente en funciones Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. Doy fe.

Firman los señores Ministros Presidente en funciones y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Presidente en Funciones, Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Alberto Pérez Dayán**.- 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 diecisiete fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 155/2023, promovida por el Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del cuatro de marzo de dos mil veinticuatro. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a seis de mayo de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA LENIA BATRES GUADARRAMA RELATIVO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 155/2023

En la sesión de cuatro de marzo de dos mil veinticuatro, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió la acción de inconstitucionalidad 155/2023, en la que se declaró la invalidez de los artículos 119, fracción VI¹ y 123, fracción III,² en su porción normativa “y no haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión”, de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, así como el artículo 8, fracción IV,³ en su porción normativa “no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de libertad de más de 2 años de prisión” y, de la Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo. La decisión fue tomada por mayoría de nueve votos.

1. Razones de la mayoría para declarar la invalidez de las porciones normativas impugnadas

Los integrantes de la mayoría consideraron que los requisitos que fueron motivo de impugnación impuestos por la legislatura local para ocupar los cargos de titular de la Secretaría General y de tesorero municipal de los ayuntamientos del Estado de Quintana Roo, así como la titularidad de la Procuraduría de Protección al Ambiente de la misma entidad federativa son inconstitucionales. Al vulnerar los derechos de igualdad y de no discriminación, las hipótesis contenidas en las porciones impugnadas resultan sobre inclusivas, no distinguen entre delitos graves o no graves ni contienen un límite temporal en cuanto a si las sanciones fueron impuestas hace varios años o de forma reciente, lo que genera una falta de razonabilidad en la medida.

2. Razones de la emisión del voto particular en relación con las porciones normativas impugnadas

Son infundados los conceptos de invalidez en que la mayoría del Pleno trata de sustentar la inconstitucionalidad de los requisitos para ocupar los cargos públicos precisados en las normas impugnadas, relacionados con no haber sido condenados por cometer delitos intencionales que ameriten pena privativa de libertad con cierta temporalidad, como en el caso son más de dos años de prisión.

El criterio mayoritario se apoya en diversas acciones de inconstitucionalidad,⁴ en cuya resolución no se ha participado. Lo allí decidido no condiciona en forma alguna el voto que sostiene este punto del proyecto.

El sentido del voto en contra del proyecto se apoya, en cuatro consideraciones que se desarrollan a continuación:

2.1 Existe reserva de ley para fijar las calidades para ser nombrado o nombrada para cualquier empleo, cargo o comisión del servicio público

El artículo 35, fracción VI, de la CPEUM, al establecer que es un derecho de la ciudadanía poder ser nombrada o nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público “teniendo las calidades que establezca la ley” habilita, tanto al Congreso general como a las legislaturas locales con un amplio margen de libertad de configuración legislativa.

La fracción XXIV del artículo 73 constitucional, faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de las personas públicas federales, para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción. El artículo 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas anticipa los principios que deberán observarse en el desempeño de cualquier empleo, cargo o comisión, así como las características del ejercicio de los cargos públicos. En concordancia con esta disposición, la función pública debe desarrollarse de manera disciplinada, objetiva, legal, profesional, honrada, leal, imparcial, íntegra, eficaz y eficiente. En el artículo 47,

¹ “**ARTÍCULO 119.** Para ser persona titular de la Secretaría General del Ayuntamiento se requiere:

I. a la V. (...)

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

(...)”

² “**ARTÍCULO 123.** La persona titular de la Tesorería Municipal tendrá a su cargo la administración de la Hacienda Pública Municipal, y para desempeñar el cargo, se requiere:

I. y II. (...)

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

(...)”

³ “**ARTÍCULO 8.** Para ocupar la titularidad de la Procuraduría de Protección al Ambiente se requiere:(...)”

I. a la III. (...)

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

⁴ Acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 85/2018, 86/2018, 50/2019, 125/2019, 108/2020, 117/2020, 118/2020 y 300/2020, en las que se concluyó que la imposición del requisito de no contar con antecedentes penales o no haber sido condenado por delito doloso para el ejercicio de un cargo público resulta inconstitucional.

párrafo primero, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Quintana Roo, se considera el desempeño del servicio público la observancia de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

El artículo 109, fracción III, de la Constitución, dentro del marco sancionatorio a personas servidoras públicas, establece el desempeño de empleos, cargos o comisiones, la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. En esta fracción y en las leyes invocadas no se establecen determinados requisitos para ocupar cargos públicos específicos, sin embargo, determinan que la función pública en su conjunto debe realizarse con apego a esos principios. Se trata de principios genéricos que garantizan un adecuado desempeño de la función pública.

El artículo 134, párrafo primero, de la CPEUM manda que los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

De la normativa constitucional invocada, derivan principios generales cuyo fin es la salvaguarda de la función pública en los tres órdenes de gobierno. Al tratarse de principios dispuestos directamente en el texto de la Constitución fungen como criterios de optimización de la función pública, a través del desempeño de todo cargo, empleo o comisión en el servicio público.

En el caso de la función pública local, constitucionalmente corresponde a los congresos de los estados determinar en la ley las calidades que deben cumplir quienes aspiren a desempeñar cargos públicos. Pues bajo el principio de reserva de ley, cada legislatura cuenta con libertad configurativa para fijar la magnitud de las exigencias que deban cumplirse para el ingreso a determinados cargos públicos, sea por la relevancia o el alcance jurídico, político, económico o social de sus funciones, por la cuantía y variedad de los recursos a su cargo que deban administrarse o por cualquier otra circunstancia que se estime requiera el reforzamiento de los principios con los que debe ejercerse la función pública. Estas exigencias aspiran a generar confiabilidad en el buen desempeño de la función pública. Los requisitos establecidos en las leyes para acceder a los cargos públicos tienden a proteger las funciones públicas a desempeñar.

2.2 No existe un derecho humano a ocupar un determinado cargo público, sino un derecho humano al trabajo

No hay coincidencia con el criterio mayoritario en que se sustenta la invalidez de las disposiciones impugnadas relativo a que no cumplen con la condición de que las calidades para el acceso a los cargos públicos deben ser razonables y no discriminatorias. No se viola la prohibición constitucional de discriminación alegada cuando no existe un derecho humano a acceder a un cargo público determinado.

Es importante considerar que el cargo público no tiene como objetivo a la persona que lo ocupa, sino a la función pública que se desarrolla. Los cargos públicos, sobre todo aquellos que no son de elección popular, no tienen como objetivo a la persona, pues no están dirigidos a satisfacer expectativas de derecho de las personas que aspiran a ocuparlos.

Los requisitos impugnados para ocupar determinados cargos públicos locales en el estado de Quintana Roo están desvinculados del pretendido derecho a ejercer cargos públicos como si se tratara de un derecho universal y de la supuesta vulneración del derecho a la no discriminación. Basta constatar el establecimiento de requisitos muy similares en la CPEUM para ocupar algunos cargos públicos de la Federación. Para ser nombradas las personas comisionadas de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones, se requiere “no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año”. Así lo prevé el artículo 28, párrafo vigésimo tercero, fracción III, de la CPEUM. Para que una persona pueda ser titular de la Fiscalía General de la República se requiere, entre otros requisitos “no haber sido condenada por la comisión de delito doloso”. Así lo mandata el artículo 102, apartado A, párrafo segundo de la propia Constitución. La misma previsión existe en el artículo 123, apartado A, fracción XX, último párrafo, de la CPEUM para el nombramiento de la persona titular del organismo descentralizado responsable de la función conciliatoria laboral en el orden federal,⁵ al establecer la exigencia de que “no haya sido condenado por delito doloso”.

Al igual que las porciones normativas impugnadas, estas disposiciones constitucionales no distinguen entre delitos graves o no graves, ni contienen un límite temporal en cuanto a si la sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente. Este fue uno de los parámetros utilizados en la sentencia para decidir la invalidez de las normas combatidas. Bajo este criterio, los mencionados requisitos constitucionales serían discriminatorios y desprovistos de razonabilidad en la exigencia, lo cual no puede sostenerse.

⁵ Denominado Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral en el artículo 3o. Ter., fracción I, de la Ley Federal del Trabajo.

Las exigencias previstas en las porciones normativas impugnadas establecen una distinción constitucionalmente válida para ocupar cargos públicos. Se trata de una medida legislativa diferenciadora para ejercer cargos públicos en el ámbito administrativo que no atenta contra la prohibición de discriminación. La distinción no es discriminatoria porque constitucionalmente lo que interesa es identificar y verificar si existe un antecedente jurídicamente relevante en las personas aspirantes a ocupar los puestos correspondientes para proteger el desempeño de las funciones públicas asociadas al cargo. Tal aspiración es una mera expectativa de derecho y no un derecho humano al ejercicio del cargo público específico. Por eso, se estima inadecuado el criterio de centrar el análisis de inconstitucionalidad de las normas impugnadas bajo una discriminación lisa y llana.

La sentencia pretende aplicar consideraciones sobre la violación al derecho a la no discriminación para acceder a cargos públicos, como si se tratara de empleos privados o de una restricción discriminatoria a la libertad general de trabajo. Los cargos públicos y los empleos privados tienen cometidos muy distintos. La constitucionalidad del acceso a ellos no puede medirse con las mismas exigencias. Se estima que la posición mayoritaria carece de un razonamiento constitucionalmente válido, se deja de analizar por completo el andamiaje establecido en el texto de la ley fundamental para proteger con especial interés las funciones públicas relevantes, a través de las calidades específicas que se establezcan en la ley para ocupar cargos públicos, por los motivos expuestos.

Los razonamientos sobre discriminación contenidos en la sentencia solamente podrían aplicarse a puestos o empleos privados, en caso de que para ser contratado se estipularan requisitos análogos. Para ejercer el derecho humano al trabajo en puestos de carácter privado no es posible imponer por los particulares el requisito relativo a no haber sido la persona aspirante condenada por la comisión de un delito doloso, con pena de prisión por cierto tiempo. Ello sería contrario al derecho fundamental de libre ocupación. Restringiría sin base constitucional el derecho fundamental a tener trabajo. Esto no ocurre tratándose de cargos públicos, ya que la exigencia es diferente en atención a la naturaleza de las funciones de interés general que se desempeñan en ellos.

2.3. Las normas impugnadas no implican una sanción, sino una previsión para cuidar un bien jurídico superior que es la función pública

Las porciones normativas combatidas no entrañan una sanción a quien habiendo sido condenado con pena privativa de libertad de dos años por cometer delito intencional aspire a desempeñar los cargos públicos correspondientes en el estado de Quintana Roo. Tales disposiciones deben interpretarse a la luz del artículo 134, párrafo primero, de la CPEUM, como una regulación preventiva o de cuidado, relacionada con la función pública de administrar recursos del erario. De ahí la relevancia de las exigencias contenidas en la normativa impugnada.

La función pública es un bien jurídico superior que debe resguardarse con base en los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.⁶ Cuando las funciones públicas entrañen la administración de recursos económicos también rigen desde la constitución los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.⁷ La salvaguarda de ese bien jurídico se realiza en dos aspectos fundamentales: que permita la ejecución de determinados cometidos públicos y que esté encaminado a hacer efectivo el cumplimiento de los derechos humanos.

Los cargos públicos se crean y habilitan para lograr la ejecución de políticas públicas, para dirigir instituciones, realizar funciones especializadas a cargo de los poderes y personas públicas, entre otros fines de interés general. Permiten desempeñar una función pública cuya finalidad es satisfacer los derechos humanos de todas las personas a quienes se dirige un servicio público, no de la persona servidora pública.

Toda función pública está vinculada con una autoridad del Estado. El interés de la sociedad en que las funciones y los servicios públicos se presten con apego a los principios constitucionales referidos es congruente con la obligación de toda autoridad de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, como lo mandata el artículo 1o., párrafo tercero, constitucional.

⁶ Previstos en el artículo 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷ Dispuestos en el artículo 134, párrafo primero, constitucional.

D. Derecho humano al buen gobierno

En el ámbito internacional existen diversos acuerdos sobre esta materia, que sirven como referencia orientadora. Uno de ellos es la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que establece las bases del derecho a una buena administración, entendido como reconocimiento del derecho al buen gobierno. Este instrumento europeo reconoce el derecho a una buena administración mediante el establecimiento de derechos específicos a favor de la ciudadanía.⁸

El derecho al buen gobierno no está expresamente establecido en la CPEUM. Tiene una base normativa de fuente convencional, que obliga a México a adoptar determinadas medidas, por ejemplo, para combatir la corrupción.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción⁹ fue suscrita y aprobada por el Estado mexicano.¹⁰ Es un instrumento internacional relevante en esa materia, al disponer códigos de conducta dirigidos a funcionarios públicos de cada Estado Parte. Entre dichos códigos destaca que, de conformidad con los principios fundamentales del ordenamiento jurídico de cada país, promoverá la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios públicos.¹¹

La Convención Interamericana Contra la Corrupción¹² también fue aprobada por los Estados Unidos Mexicanos.¹³ Establece medidas preventivas destinadas a crear, mantener y fortalecer normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Se orienta a prevenir conflictos de interés, asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones, entre otros altos fines.¹⁴

De la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y de la Convención Interamericana Contra la Corrupción se derivan obligaciones al Estado mexicano dirigidas a las personas servidoras públicas. Estos deberes tienen entre sus cometidos disminuir y eventualmente eliminar el fenómeno de la corrupción. Para ello imponen al país ciertas medidas preventivas entre las que destaca la de **crear normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas**, que bien pueden establecerse mediante disposiciones vinculadas con las calidades para desempeñar cargos públicos.

Por estas razones sustanciales, se disiente de la mayoría.

Ministra **Lenia Batres Guadarrama**.- 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 particular de la señora Ministra Lenia Batres Guadarrama, formulado en relación con la sentencia del cuatro de marzo de dos mil veinticuatro, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 155/2023. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a seis de mayo de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.

⁸ "Artículo 41 Derecho a una buena administración

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

2. Este derecho incluye en particular:

— el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente,
— el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial,
— la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.

3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

(...)

⁹ Adoptada en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos de América, el 31 de octubre de 2003.

¹⁰ El decreto promulgatorio fue publicado el 14 de diciembre de 2015 en el Diario Oficial de la Federación."

¹¹ "Artículo 8

Códigos de conducta para funcionarios públicos

1. Con objeto de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, promoverá, entre otras cosas, la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios públicos (...)"

¹² Adoptada por la Conferencia Especializada sobre Corrupción de la Organización de los Estados Americanos, en la ciudad de Caracas, Venezuela.

¹³ Su decreto de promulgación fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de 1998.

¹⁴ "Artículo III

Medidas preventivas

A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Parte convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:

1. Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Establecerán también las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento. Tales medidas ayudarán a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública. (...)"