

**Demanda de acción de  
inconstitucionalidad, promovida por la  
Comisión Nacional de los Derechos  
Humanos.**

**Ministras y Ministros que integran el Pleno  
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, Demarcación territorial Cuauhtémoc,  
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personería que acredito con copia simple del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, planta baja, Colonia Jardines en la Montaña, Alcaldía Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegadas y delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Claudia Fernández Jiménez, Rosaura Luna Ortiz, Rubén Francisco Pérez Sánchez y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 2070028, 3547479, 1508301 y 2196579, respectivamente, que los acreditan como licenciadas y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y licenciados Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona, Yocelin Sánchez Rivera y Francisco Alan Díaz Cortes; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo del precepto constitucional y fracción citados, y 60 de la referida Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

**I. Nombre y firma del promovente:**

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

**II. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:**

**A. Órgano Legislativo:** Congreso del Estado de Guanajuato.

**B. Órgano Ejecutivo:** Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Guanajuato.

**III. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:**

Los artículos 27-2 y 95-1, ambos en las fracciones V y VI, en las porciones normativas “*ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa*”, de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato, adicionados mediante Decreto 90 publicado el 01 de agosto de 2019 en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad, cuyo texto se transcribe a continuación:

*“Artículo 27-2. El titular de la Procuraduría de Protección deberá reunir los siguientes requisitos:*

*...*

***V.-No haber sido sentenciado por delito doloso ni estar sujeto a proceso penal por delito doloso; y***

***VI.-No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa, en los términos de las normas aplicables.***

*Artículo 95-1. El titular de la Secretaría Ejecutiva será nombrado y removido libremente por el Presidente del Sistema Estatal de Protección, y deberá reunir los siguientes requisitos:*

*...*

**V.-No haber sido sentenciado por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal por delito doloso; y**

**VI.-No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa, en los términos de las normas aplicables.”**

#### **IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:**

- 1, 5, 18 y 20, inciso B, fracción I, 35 fracción VI de la Constitución Federal.
- 1, 2, 8 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 14.2, y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- 2, 4 y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

#### **V. Derechos fundamentales que se estiman violados.**

- Derecho a la igualdad y no discriminación.
- Derecho de libertad de trabajo
- Derecho de ocupar un cargo público.
- Principio de presunción de inocencia.
- Principio de reinserción social.

#### **VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Norma Fundamental; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de invalidez de las disposiciones precisadas en el apartado III del presente escrito.

## **VII. Oportunidad en la promoción.**

De acuerdo con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el 01 de agosto de 2019, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del viernes 02 de agosto al sábado 31 de agosto de 2019. Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la actual demanda, por disposición legal expresa del citado artículo 60, la misma puede presentarse el primer día hábil siguiente. Por tanto, al promoverse el día de hoy, ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

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

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

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

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

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

Conforme al citado precepto constitucional, acudo a ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de este Organismo Nacional, en los términos del primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18 de su Reglamento Interno, preceptos que, por su relevancia, se citan a continuación:

#### **De la Ley:**

**“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 (...).”

#### **Del Reglamento Interno:**

**“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.**”

## **IX. Introducción.**

De forma preliminar, conviene precisar que la promoción de las acciones de inconstitucionalidad no busca en ningún caso debilitar nuestro sistema jurídico o atacar sus instituciones, sino, por el contrario, su objetivo es consolidarlas y preservar el Estado de Derecho, defendiendo la Constitución Federal y los derechos humanos por ella reconocidos, los cuales representan una parte sustantiva de la misma. Respetar y defender los derechos humanos lleva implícito el respeto y defensa de la Constitución.

De esta manera, se busca que las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido encaucen el ámbito de esa actuación a fin de que, por un lado, el gobernado conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice y, por otro, que el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado y acotado.

En virtud de que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es el máximo y último interprete constitucional, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, consciente de su papel, pone el tema de impugnación a su conocimiento para que, en el ámbito de sus atribuciones, decida lo que corresponda, confiando en que su pronunciamiento estará orientado por hacer efectivo el respeto a los derechos humanos y garantizar la resolución que más favorezca a las personas.

Una vez señalado lo anterior, el presente medio de control de la constitucionalidad se promueve para garantizar el derecho fundamental de igualdad y no discriminación, de acceso a un cargo público, así como los principios de presunción de inocencia y de reinserción social, los cuales se encuentran reconocidos en nuestra Ley Fundamental.

El presente medio de control de la constitucionalidad se promueve en contra de los artículos 27-2 y 95-1, ambos en las fracciones V y VI, en las porciones normativas *“ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad*

*administrativa*”, de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato.

El artículo 1° de la Constitución Federal<sup>1</sup>, reconoce el derecho a la igualdad y prohíbe cualquier tipo de discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades.

Mientras que en el ámbito internacional, la prohibición de cualquier forma de discriminación se ha consagrado en diversos instrumentos internacionales en los que México es Parte, verbigracia: la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 24<sup>2</sup>) y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (artículos 26<sup>3</sup>), por su parte los diversos 6<sup>4</sup> y 7<sup>5</sup> del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos

**1 Artículo 1°....**

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.

**2 Artículo 24. Igualdad ante la Ley.** Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tiene derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

**3 Artículo 26. Igualdad ante la Ley.** Todas las Personas son iguales ante la ley y tiene derecho sin discriminación a igual protección de la ley.

**4Artículo 6. Derecho al Trabajo.**

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.

2. Los Estados Partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos. Los Estados Partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo.

**5 Artículo 7. Condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo.**

Los Estados Partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular:

...

Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, establecen que toda persona tiene derecho al trabajo, el cual implica la posibilidad de acceder al mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias.

Adicionalmente, tanto el marco nacional (Artículo 20, apartado B, fracción I de la Norma Fundamental) como el internacional (Artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), reconocen el derecho a la presunción de inocencia, con base en el cual, nadie puede ser considerado culpable de la comisión de una conducta ilícita y por tanto, no pueden restringirse sus derechos, sino en virtud de una resolución condenatoria firme, lo cual constituye una de las garantías judiciales con las que deben contar las personas que se encuentren sujetas a un proceso de carácter penal u otro análogo.

Tomando en consideración los parámetros de regularidad constitucional y convencional referidos, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los artículos 27-26 y 95-17, en sus respectivas fracciones V y VI de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato contienen los siguientes vicios de inconstitucionalidad:

6 **Artículo 27-2.** El titular de la Procuraduría de Protección deberá reunir los siguientes requisitos:

- I.-Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
- II.-Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos al día de su designación;
- III.-Contar con título profesional de Licenciatura en Derechos o su equivalente, así como con la correspondiente cédula profesional, expedidos y registrados legalmente;
- IV.-Contar con al menos cinco años de experiencia en materia de procuración o impartición de justicia, asistencia social o defensa de niñas, niños y adolescentes;

**V.-No haber sido sentenciado por delito doloso ni estar sujeto a proceso penal por delito doloso; y**

**VI.-No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa, en los términos de las normas aplicables.**

7 **Artículo 95-1.** El titular de la Secretaría Ejecutiva será nombrado y removido libremente por el Presidente del Sistema Estatal de Protección, y deberá reunir los requisitos siguientes:

- I.-Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
- II.-Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos al día de su designación;
- III.-Contar con título de licenciatura, así como con la correspondiente cédula profesional, expedidos y registrados legalmente;
- IV.-Contar con al menos cinco años de experiencia en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, así como en difusión, promoción o defensa de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes;

**V.-No haber sido sentenciado por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal por delito doloso; y**

**VI.-No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa, en los términos de las normas aplicables.**

Por una parte, al establecer como requisito *“no haber sido sentenciado por delito doloso”* para ser titular Procuraduría Estatal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes de esa entidad federativa así como de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal de Protección, se traduce en una disposición discriminatoria y contraria al principio de reinserción social.

Lo anterior, pues excluye de la posibilidad acceder a dichos cargos a quienes hayan cometido cualquier delito doloso, incluso aquellos que no se relacionen con las funciones a desempeñar.

Por su parte, al exigir *“[no] estar bajo proceso penal por delito doloso”*; *“ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa”*, transgreden el derecho a la presunción de inocencia. En el primer caso, la norma excluye a las personas sujetas a un proceso penal sin que exista sentencia definitiva que determine su responsabilidad penal; y en el segundo supuesto, se excluye a quienes se encuentren sujetos a un procedimiento de responsabilidad administrativa sin que medie una resolución al respecto.

Finalmente, al requerir para ejercer los cargos referidos, no haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, transgreden del derecho a acceder a un cargo públicas, pues las personas que ha cometido faltas administrativas, y que ya han cumplido con su sanción correspondiente, (ya sea destitución o suspensión), deberían quedar en posibilidad de ejercer titular Procuraduría Estatal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes de esa entidad federativa así como de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal de Protección, máxime que las sanciones de destitución y suspensión proceden incluso por la comisión e faltas administrativas no graves.

Bajo esa tesitura, las disposiciones referidas vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, de libertad de trabajo, de ocupar un cargo público, así como los principios de presunción de inocencia y de reinserción social; en razón a de que aún no ha sido fijada la responsabilidad de la persona sujeta al procedimiento, a través de una resolución firme dictada por la autoridad competente, sino que únicamente se encuentra en etapa de sustanciación un procedimiento para determinar efectivamente su responsabilidad.

En esos términos, la presente impugnación tiene por objeto evidenciar la vulneración a los derechos fundamentales referidos, por parte de las disposiciones impugnadas de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato, para que ese Alto Tribunal sea quien determine lo conducente en relación con su validez constitucional.

#### **X. Concepto de invalidez.**

**ÚNICO.** Los artículos impugnados, establecen como requisitos para ser titular de la Procuraduría Estatal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, así como de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal de Protección no haber sido sentenciado por delito doloso ni estar sujeto a proceso penal por delito doloso, así como no haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa.

Tales exigencias vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, de trabajo y de acceso a un empleo público, al excluir de manera injustificada a aquellas personas sentenciadas por cualquier delito doloso, incluso aquellos delitos cuya comisión no amerita pena privativa de la libertad o en su caso a las personas que cometieron una falta administrativa (incluso no grave) y que hayan sido sancionadas con destitución o inhabilitación temporal.

Asimismo, al impedir el acceso a dichos cargos a las personas que se encuentran sujetas a un procedimiento, sin que haya sido acreditada su responsabilidad penal o administrativa, vulnera el principio de presunción de inocencia.

En el presente concepto de invalidez se demostrará la incompatibilidad con el bloque de constitucionalidad mexicano de los artículos 27-2 y 95-1, ambos en sus fracciones V, y VI, en las respectivas porciones normativas "*ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa*", de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato, lo anterior, toda vez

que el contenido de esas disposiciones resulta discriminatorio y contrario al derecho a acceder a un cargo público y a los principios de presunción de inocencia y reinserción social, al prever los siguientes requisitos:

- ❖ Para ser titular de la Procuraduría Estatal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, así como de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal de Protección:
  - a. No haber sido sentenciado por delito doloso.
  - b. No estar sujeto a proceso penal por delito doloso.
  - c. No estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa.
  - d. No haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público.

El común denominador de las disposiciones impugnadas, es que todas resultan discriminatorias, pues constituyen exigencias y desproporcionales que tienen como consecuencia excluir de forma injustificada a un sector de la población de participar para la titularidad de las instituciones públicas aludidas, por lo que se estima que transgreden el derecho de igualdad y no discriminación.

Ahora bien, de forma particular, cada uno de los requisitos enlistados *supra*, constituyen medidas legislativas contrarias ya sea al principio de reinserción social, al diverso de presunción de inocencia o al derecho de acceso a un cargo público. Por lo anterior, serán expuestos los argumentos que demuestran la inconstitucionalidad de dichos preceptos de la siguiente manera:

En primer momento se desarrolla el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación y las repercusiones que todas las normas impugnadas tienen al ejercicio de estos derechos.

Posteriormente, se abordará en lo particular cada uno de los supuestos establecidos por las disposiciones impugnadas a efecto de exponer las razones

por las cuales se estima son inconstitucionales por trasgredir el derecho de seguridad jurídica y los principios de presunción de inocencia y de reinserción social.

#### **A. El derecho a la igualdad y no discriminación.**

Para dar inicio con el análisis de las normas combatidas, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima pertinente partir de la premisa del artículo 1° constitucional, el cual contempla el mandato hacia todas las autoridades de abstenerse a hacer distinciones o exclusiones arbitrarias entre las personas basadas en categorías sospechosas enunciadas en el último párrafo de dicho numeral, lo que se traduce en el ámbito legislativo, en una prohibición a los Congresos de emitir normas discriminatorias.

Si bien ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente, que en el sistema jurídico mexicano, el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal, no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, que el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.<sup>8</sup>

El desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional ha dilucidado que no solo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley misma, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que, en algunas ocasiones, hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido.

En ese tenor, cuando esa Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y

<sup>8</sup> Tesis 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: **“IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO”**.

razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.<sup>9</sup>

Para sustentar lo anterior conviene recordar que esa Suprema Corte ha determinado que una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando utiliza alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1º constitucional: a) origen étnico, b) nacionalidad, c) género, d) edad, e) discapacidad, f) condición social, g) salud, h) religión, i) opiniones, j) preferencias sexuales, k) estado civil, i) **“o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”**<sup>10</sup>

Bajo este contexto, los requisitos exigidos en las normas impugnadas deben ser entendidos como disposiciones que contienen categorías sospechas prohibidas por la Constitución Federal, pues atentan contra la dignidad humana y tienen por efecto anular y menoscabar el derecho de las personas a ser nombrado para cualquier empleo, como lo es el caso, para aspirar a la **titularidad de la Procuraduría Estatal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, así como de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal de Protección.**

Sobre este punto, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado que las categorías sospechosas, recogidas en la Constitución Federal y en la normativa internacional en materia de derechos humanos, como rubros prohibidos de discriminación, están asociadas a la desvaloración cultural, desventaja social y marginación política.

Además, tal como lo ha sostenido ese Alto Tribunal, la razón de tener un catálogo de categorías sospechosas es resaltar que –de manera no limitativa– existen ciertas características sospechosas o atributos en las personas que han

<sup>9</sup> Jurisprudencia 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, del rubro: **“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.”**

<sup>10</sup> Amparo en revisión 704/2014, resuelto por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al dieciocho de marzo de dos mil quince, párr. 136.

sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociadas con estos atributos o características.<sup>11</sup>

Así, en el caso concreto, se estima que las normas son discriminatorias con base en categorías sospechosas, consistentes en la condición social y jurídica de las personas que se encuentran bajo un proceso penal por delito doloso o han sido condenados por la comisión de cualquier delito doloso. En efecto, quienes se encuentren, en las situaciones señaladas, serán excluidas de la posibilidad para ser titular de la Procuraduría Estatal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, así como de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal de Protección de Guanajuato.

En el mismo sentido, ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.<sup>12</sup>

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

<sup>11</sup> *Cfr.* Amparo directo en revisión 597/2014, resuelto en sesión de 19 de noviembre de 2014, por unanimidad de cinco votos, bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna; Corte Constitucional de Sudáfrica. Harksen v. Lane No. 1997 (4) SA 1 (CC), 1997 (11) BCLR 1489 (CC), párr. 49.

<sup>12</sup> Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, por mayoría de siete votos, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud.

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

- a) **Igualdad ante la Ley:** obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma Litis salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
  
- b) **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.<sup>13</sup>

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha hecho patente que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.<sup>14</sup>

De ahí que se considere que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole

<sup>13</sup> Jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 121, del rubro: **“DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.”**

<sup>14</sup> Jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, del rubro: **“DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.”**

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.

En esa tesitura, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva 18/03, se pronunció respecto a este derecho humano y sostuvo que la igualdad es un principio que no admite pacto en contrario, alentando un andamiaje jurídico nacional e internacional en el cual la igualdad y la no discriminación permeen el actual del Estado, y de cualquiera de sus poderes o de terceros bajo su jurisdicción, impidiendo actuaciones en perjuicio de cualquier persona, a partir de distinciones por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otro índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición, motivos que resultan injustificados.

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

Por su parte, el artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación, es decir, si un Estado establece en su derecho interno disposiciones que resulten discriminatorias, incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe

analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el citado artículo.<sup>15</sup>

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado lo que debe entenderse por distinción y discriminación. El término distinción justificada se empleará para lo admisible, en virtud de ser razonable, proporcional y objetivo. La discriminación se utilizará para hacer referencia a toda exclusión, restricción o privilegio que no sea objetivo y razonable, que redunde en detrimento de los derechos humanos.<sup>16</sup>

Como se ha mencionado en líneas precedentes, las disposiciones impugnadas de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato, excluyen con base en categorías sospechosas relativas a la **condición social y jurídica** de las personas, mismas que se ubican dentro de las prohibidas en el artículo 1º de la Constitución Federal, puesto que dichas circunstancias por una parte excluyen a las personas que hayan sido condenadas penalmente por cualquier delito doloso; por lo que se encontrarían en la imposibilidad para ser titular de la Procuraduría Estatal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, así como de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal de Protección, ambas del estado de Guanajuato.

Ahora bien, el Pleno de ese Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/2014, sostuvo que cuando una norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa –un factor prohibido de discriminación– corresponde realizar un escrutinio de la medida legislativa. Ya que el examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario, establecido los siguientes parámetros:

<sup>15</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

<sup>16</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18/03, Condición jurídica y derechos de los migrantes, 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, párrafo 84.

1. Cumplir con una finalidad constitucional imperiosa.
2. Estar estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa.
3. La medida debe ser lo menos restrictiva posible.<sup>17</sup>

Sobre el primer punto, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo importante previsto dentro de la propia Norma Suprema; es decir, proteger un mandato de rango constitucional.

En el caso concreto, las normas impugnadas no cumplen con este requisito de escrutinio, en virtud de que no existe una justificación constitucionalmente imperiosa para exigir no haber sido sentenciado por delito doloso ni estar sujeto a proceso penal por delito doloso, así como no haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa, para ejercer los cargos de referencia, dado que sus actividades a realizar no justifican restricciones de este tipo, por lo tanto, las normas resultan discriminatorias.

En relación con el segundo punto, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con una finalidad constitucionalmente imperiosa. La medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de dicha finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.

Resulta claro que, si la conclusión del punto precedente es que las porciones normativas impugnadas no persiguen un fin constitucionalmente imperioso,

<sup>17</sup> Tesis: P./J. 10/2016 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, Página: 8, del rubro: "**CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.**"

tampoco puede afirmarse que se encuentren conectadas con el logro de un objetivo constitucional alguno, sino todo lo contrario, dado que es incompatible con el sistema de reinserción social contenido en la Norma Fundamental.

Por lo que hace al tercer punto, el cual indica que la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

Suponiendo sin conceder que las normas impugnadas estuvieran encaminadas a garantizar que los cargos de titular de la Procuraduría Estatal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, así como de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal de Protección sean ejercidos por personas de reconocida calidad moral, probidad, honorabilidad, honestidad, buena fama, ética probada, profesionalismo y eficiencias, capaces de generar confianza en la sociedad, lo cierto es que las medidas adoptadas resultan excesivamente lesivas y por tanto desproporcionales, pues inciden en el núcleo esencial del derecho a la igualdad y no discriminación.

Atendiendo a los elementos descritos, las normas impugnadas no justifican una finalidad imperiosa ni constitucionalmente válida, ya que, no aprueban un juicio estricto de proporcionalidad o razonabilidad.

En este orden de ideas, es importante referir que ese Tribunal Pleno ha sostenido que el juez constitucional está obligado a realizar un control estricto cuando se encuentra frente a aquellas distinciones que recaigan en cualquiera de las denominadas categorías sospechosas, en tanto que se presumen discriminatorias.

Además, debe considerarse que esa situación forma parte de la vida privada de una persona en el pasado y su proyección social; por tanto, no es dable que por esa razón se excluya a las personas participar activamente en los asuntos que le atañen a su comunidad, máxime que el objetivo del sistema penitenciario es la reinserción social.

Por lo tanto, una vez que la persona ha cumplido su sanción penal o administrativa, se debe estimar que se encuentra en aptitud de reintegrarse en la sociedad, pues ha quedado saldada su conducta lesiva para con la misma.

Consecuentemente, es importante reiterar que la norma impugnada resulta discriminatoria por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar los cargos ya referidos, además propiciar un supuesto de discriminación por motivos de condición social, pues dicha distinción tiene como efecto el obstaculizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente.

#### **B. Transgresión al principio de presunción de inocencia.**

Como se expuso de forma previa, los artículos 27-2 y 95-1, ambos en las fracciones V, en la porción normativa “*ni estar sujeto a proceso penal por delito doloso*” y VI, en la porción normativa “*ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa*”, de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato, exigen para aspirar a ser titular de la Procuraduría Estatal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, así como de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal de Protección.

A juicio de esta Comisión Nacional, las disposiciones impugnadas que exigen no estar sujeto a proceso penal o a procedimiento de responsabilidad como requisitos para ejercer los cargos referidos, generan una transgresión al principio de presunción de inocencia.

A fin de demostrar dicha afirmación, resulta oportuno precisar que Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los principios aplicables en materia penal también resultan aplicables en materia de derecho administrativo sancionador, en virtud de que el crecimiento en los ámbitos de utilización del poder de policía, entre ellos la creación y aplicación de sanciones, por parte de la administración pública, exige la creación de una esfera de protección de los derechos fundamentales que evite la arbitrariedad por parte de las autoridades administrativas.

Lo anterior, toda vez que, que las sanciones administrativas guardan una similitud fundamental con las sanciones penales, pues, como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico. En uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena. Que dicha pena sea impuesta en un caso por un tribunal y en otro por la autoridad administrativa, constituye una diferencia jurídico-material entre los dos tipos de normas sancionadoras.<sup>18</sup>

Ello en virtud de que la materia administrativa alcanza planos cada vez más amplios, pues la vida social es dinámica, el desarrollo científico y tecnológico revoluciona a las relaciones sociales, y sin duda exige un acrecentamiento de la actuación estatal, en específico, de la administración pública y la regulación del poder de policía por parte del legislador para encauzar con éxito las relaciones sociales.

En ese orden de ideas, el Tribunal Pleno ha sustentado el criterio de que en la interpretación constitucional de los principios aplicables al derecho administrativo sancionador puede válidamente acudirse a los principios sustantivos que rigen la materia penal, dada la similitud y unidad de la potestad punitiva del Estado, debido a que la aplicación de sanciones, tanto en el plano administrativo como en el penal, constituyen reacciones frente a lo antijurídico; es decir, en uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo una sanción.<sup>19</sup>

Así, la obligación del Estado consistente en presumir inocentes a todas las personas, hasta en tanto no se demuestre su culpabilidad, se extiende también a situaciones extraprocesales. Así, el derecho o principio de presunción de

<sup>18</sup> Jurisprudencia P./J. 99/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, agosto de 2006, p. 1565, del rubro: **“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.”**

<sup>19</sup> Sentencia de 25 de mayo de 2006, por la cual el Pleno del Máximo Tribunal resolvió la acción de inconstitucionalidad 4/2006, promovida por la Procuraduría General de la República, pp. 26 y 27.

inocencia no sólo se desarrolla dentro del ámbito procesal oponible a los órganos del Estado encargados de realizar las tareas jurisdiccionales, sino también exige que el Estado no condene o emita juicio ante la sociedad a una persona hasta en tanto no se acredite su responsabilidad penal.<sup>20</sup>

Por tanto, el derecho de las personas a que se presuma su inocencia puede verse conculcado no sólo por jueces a cargo de un proceso, sino también por otras autoridades públicas o agentes del Estado.

Lo anterior ha sido reconocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el caso de Lori Berenson Mejía Vs. Perú,<sup>21</sup> aludiendo a lo señalado por el Tribunal de Estrasburgo, al pronunciarse respecto de la presunción de inocencia como regla de trato extraprocesal, sosteniendo que el derecho fundamental a la presunción de inocencia como regla de trato, en su vertiente extraprocesal, debe ser entendido como el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no partícipe en hechos de carácter delictivo o análogos a éstos. Asimismo, estimó necesario señalar que la violación a esta vertiente de la presunción de inocencia puede emanar de cualquier agente del Estado.<sup>22</sup>

Luego entonces, debe concluirse que el principio de presunción de inocencia resulta aplicable tanto en materia penal, como en la análoga administrativa sancionadora, ya que de él también derivan algunas penas o sanciones como resultado de la facultad punitiva del Estado.

Una vez precisado lo anterior, es conveniente puntualizar que la Constitución Federal reconoce el principio de presunción de inocencia en su artículo 20,

<sup>20</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua, Sentencia (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) del 25 de marzo de 2017, Serie C No. 334, párrafo 190.

<sup>21</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú, Sentencia de 25 de noviembre de 2004 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C No. 119, párrafo 159.

<sup>22</sup> Sobre este punto también se ha pronunciado la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis aislada 1ª., CLXXVI/2013, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, pág. 564, de rubro: **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO EN SU VERTIENTE EXTRAPROCESAL. SU CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS.”**

apartado B, fracción I, así como en diversos instrumentos internacionales de los que México es parte, como la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en su numeral 8.2, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 14.2.

En torno al principio de referencia, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en la tesis P.XXXV/2002, que a continuación se transcribe:

**“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero, y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprenden, por una parte, el principio del debido proceso legal que implica que al inculcado se le reconozca el derecho a su libertad, y que el Estado sólo podrá privarlo del mismo cuando, existiendo suficientes elementos incriminatorios, y seguido un proceso penal en su contra en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, las garantías de audiencia y la de ofrecer pruebas para desvirtuar la imputación correspondiente, el Juez pronuncie sentencia definitiva declarándolo culpable; y por otra, el principio acusatorio, mediante el cual corresponde al Ministerio Público la función persecutoria de los delitos y la obligación (carga) de buscar y presentar las pruebas que acrediten la existencia de éstos, tal y como se desprende de lo dispuesto en el artículo 19, párrafo primero, particularmente cuando previene que el auto de formal prisión deberá expresar ‘los datos que arroje la averiguación previa, los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado’; en el artículo 21, al disponer que ‘la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público’; así como en el artículo 102, al disponer que corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución de todos los delitos del orden federal, correspondiéndole ‘buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos’. En ese tenor, debe estimarse que los principios constitucionales del debido proceso legal y el acusatorio resguardan en forma implícita el diverso principio de presunción de inocencia, dando lugar a que el gobernado no esté obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito, en tanto que el acusado no tiene la carga de probar su inocencia, puesto que el sistema previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoce, a priori, tal estado, al disponer expresamente que es al Ministerio Público a quien incumbe probar los elementos constitutivos del delito y de la culpabilidad del imputado”.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Materia constitucional, penal, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, agosto de 2002. pág. 14.

Asimismo, el Máximo Tribunal ha sostenido que el principio universal de presunción de inocencia consiste en el derecho de toda persona acusada de la comisión de un delito, a ser considerada como inocente en tanto no se determine legalmente su culpabilidad, a través de una resolución judicial definitiva, por lo que en este orden de ideas, dicho principio prohíbe la pérdida definitiva de un derecho por una presunción de culpabilidad, es decir, la presunción de inocencia puede permitir la realización de actos de molestia, pero no de privación.<sup>24</sup>

En esa tesitura, cabría preguntarse si existe una relación constitucionalmente fundada para exigir un estatus libre de procesos de responsabilidad en estos cargos, pues los efectos de las medidas tienen como consecuencia discriminación motivada por una condición de estar sujeto o en su caso vinculado a un determinado proceso penal o de responsabilidad administrativa, cuyos efectos son el de presumir la culpabilidad del individuo.

Se reitera, máxime cuando la autoridad jurisdiccional competente no ha resuelto si es o no responsable de la comisión de un delito o una falta administrativa, y, por lo tanto, limitan la pretensión de los interesados en ocupar el grado de titular de las instituciones multicitadas, aun cuando cumplan con el resto de los requisitos previstos en los artículos 27-2 y 95-1 de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato.

Al respecto la Primera Sala de ese Alto Tribunal ha establecido que inclusive la persona que se encuentre detenida y, por ende, sujeta a un proceso penal, **debe tener el derecho a ser tratado como inocente durante el trámite del procedimiento e, incluso, desde antes de que se inicie.**

En ese mismo sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Cabrera García y Montiel Flores vs México, en el cual sostuvo que el principio de presunción de inocencia implica que las autoridades

<sup>24</sup> Véase la Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2009, en la sesión pública del 14 de abril de 2011, bajo la ponencia del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

no deben partir de una idea preconcebida de que el acusado ha cometido el delito que se le imputa.<sup>25</sup>

Asimismo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la presunción de inocencia es un derecho y un principio universal por virtud del cual toda persona acusada de la comisión de un delito sea considerada como inocente en tanto no se establezca legalmente su culpabilidad, a través de una resolución judicial definitiva.<sup>26</sup> En ese sentido, las razones ontológicas propias de este principio, consisten fundamentalmente en garantizar que toda persona inocente no sea condenada sin que existan pruebas suficientes que destruyan esa presunción, demostrando fehacientemente su culpabilidad y justifiquen una sentencia de condena en su contra.<sup>27</sup>

En función de lo anterior, como parte del alcance del principio de presunción de inocencia, entendido dentro de la materia procesal penal, impone la obligación de arrojar la carga de la prueba a la parte acusadora, de manera que se garantice la protección de otros derechos fundamentales como la dignidad humana, libertad, la honra y el buen nombre.<sup>28</sup>

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador, estimó “...*que en el principio de presunción de*

<sup>25</sup> Véase Tesis: 1ª. CLXXVIII/2013 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 1, mayo de 2013, Tomo I, Página: 565, del rubro: “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU RELACIÓN CON LA EXPOSICIÓN DE DETENIDOS ANTE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN**”.

<sup>26</sup> Consideraciones que sustentan la ejecutoria del amparo en revisión 1293/2000, resuelto por el Pleno del Alto Tribunal por unanimidad de votos, de cual derivó la tesis aislada de clave P.XXXV/2002, cuyo rubro dice: “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL**”.

<sup>27</sup> *Ídem*.

<sup>28</sup> Tesis aislada 2a. XXXV/2007, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, mayo de 2007, Página 1186, de rubro: “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ALCANCES DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL**”.

*inocencia subyace el propósito de las garantías judiciales, al afirmar la idea de que una persona es inocente hasta que su culpabilidad sea demostrada...”<sup>29</sup>*

En suma, el principio de presunción de inocencia debe ser observado por todas las autoridades del Estado mexicano, dentro de las cuales se incluye al Congreso de Guanajuato, el cual, a juicio de esta Comisión Nacional dejó de lado al aprobar las modificaciones constitucionales para establecer los requisitos exigidos para aspirar a ser titular de la Procuraduría Estatal de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, así como de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal de Protección, toda vez que los efectos de estar sujeto a un proceso penal es suficiente para obstaculizar el derecho de acceso al ejercicio de este empleo, pues ello conlleva otorgarle la calificación de autor o partícipe en un ilícito a una persona cuya culpabilidad no ha sido acreditada conforme a la ley.

Como ya se apuntó con anterioridad, todas las autoridades están obligadas a respetar todos los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que nuestro país es parte, entre ellos el derecho a la igualdad y no discriminación, por lo que también el legislador local está impedido de emitir normas que resulten discriminatorias.

Ahora bien, es menester mencionar que, en el presente asunto, se trata de personas que no han sido declaradas responsables penalmente o administrativamente por un juez y que, por lo tanto, su falta de probidad o su reputación no ha sido comprobada.

En ese entendido, las normas impugnadas generan un espectro de discriminación, que tiene como consecuencia una exclusión de las personas que se encuentran en tal condición, y que por tanto no podrán acceder a los empleos aludidos.

No pasa por alto que, el legislador local cuenta con plena libertad configurativa para establecer los requisitos para aspirar a ser titular de la Procuraduría Estatal

<sup>29</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador, Sentencia (Fondo) del 12 de noviembre de 1997, Serie C No. 35, párrafo 77.

de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, así como de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal de Protección, ambas de Guanajuato, sin embargo, como ese Alto Tribunal ha determinado, todas las autoridades legislativas poseen libertad de configuración para regular determinadas materias, dicha facultad se encuentra limitada por el principio de igualdad y no discriminación, mismo que aplica de manera transversal a los demás derechos humanos, y cualquier distinción, restricción, exclusión o preferencia en el ejercicio de dicho derecho que, además, se encuentre basada en alguna de las categorías prohibidas, constituye una violación del derecho citado.<sup>30</sup>

Así se puede concluir que, en el caso concreto, los artículos impugnados de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato, no obedecen a una razón objetiva y se erigen como una medida discriminatoria que atenta contra la presunción de inocencia de una persona que aún no ha sido declarada como responsable de forma definitiva por el juez competente, es decir, las normas presumen la responsabilidad del sujeto y en consecuencia inhiben el ejercicio de otros derechos, como el de y aspirar a un cargo público, en el caso concreto a la titularidad de los cargos referidos.

Es decir, la norma prejuzga sobre la responsabilidad de la persona que se encuentra sujeta a proceso y trae como consecuencia la exclusión a los interesados de los cargos públicos ya mencionados, por lo que se basa en la presunción de culpabilidad y con ello da pie a que los requisitos se justifiquen en supuestos discriminatorios motivados por la condición social del sujeto.

Esta situación, como se argumentó anteriormente, implica el establecimiento de una limitante basada en una razón injustificada y desproporcional que impide el ejercicio del derecho a dedicarse al trabajo que a cada persona le acomode, al imposibilitar el aspirar a la titularidad de la Procuraduría Estatal de Protección

<sup>30</sup> Jurisprudencia 1a./J. 45/2015 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 19, junio de 2015, Tomo I, p. 533, del rubro: "**LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR. ESTÁ LIMITADA POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN QUE OPERAN DE MANERA TRANSVERSAL**".

de Niñas, Niños y Adolescentes, así como de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal de Protección.

### **C. Transgresión al principio de reinserción social.**

Los artículos 27-2 y 95-1, ambos en sus fracciones V de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato establecen como requisito para ser titular de la Procuraduría Estatal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, así como de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal de Protección “*no haber sido sentenciado por delito doloso*”.

Dichas disposiciones se estiman **contrarias al principio de reinserción social, y estigmatizantes**, al excluir de manera injustificada a las personas que se ubiquen esa situación.

Lo anterior, se traduce en que cualquier persona que haya sido condenada por algún delito doloso, sin importar la gravedad del mismo ni la pena impuesta, resulta ampliamente restrictiva en contra de las personas que se encuentran en dicha circunstancia.

Por ejemplo, la persona que haya sido sentenciada por lesiones dolosas que no pongan en peligro la vida y tarde en sanar hasta quince días y que hayan cumplido su sanción consistente en cinco a veinte jornadas de trabajo en favor de la comunidad<sup>31</sup>, quedan automáticamente impedidas para ejercer los cargos referidos, puesto que no cumplirían con el requisito de “*no haber sido sentenciado por delito doloso*.”

Así, las disposiciones impugnadas resultan contrarias al principio de reinserción social aunado a que generan un espectro de discriminación, que tiene como consecuencia una exclusión de las personas que se encuentren en tal condición, y por tanto no podrán acceder a los empleos aludidos.

<sup>31</sup> El artículo 143 del Código Penal del Estado de Guanajuato dispone lo siguiente:  
“A quien infiera una lesión que no ponga en peligro la vida y tarde en sanar hasta quince días, se le impondrá de cinco a veinte jornadas de trabajo en favor de la comunidad...”

En otras palabras, este Organismo Nacional estima que la porción normativa tildada de inconstitucional, además de generar espectros discriminatorios y estigmatizantes, impide la plena reinserción a la sociedad de los individuos que compurgaron una pena, que, al no acotar el tipo de delito cometido ni el grado de punibilidad, resultan muy amplias de manera que su efecto es ampliamente restrictivo, en virtud de que las personas que haya sido sentenciados por cualquier delito, estarán imposibilitados para aspirar a ocupar los cargos referidos, incluso aquellas conductas ilícitas que no guarden relación con su ejercicio.

Sobre este punto, resulta necesario mencionar que, derivado de la reforma constitucional del 18 de junio de 2008, el derecho a la reinserción social se configuró como el pilar del sistema penitenciario mexicano, considerándolo como el objetivo constitucional de toda sanción penal, siendo que toda persona que ha cometido un delito se aparta de la sociedad, por lo que la finalidad última de la pena es reinsertar o reincorporar al individuo a la misma a través de diversas herramientas.

En ese sentido se ha pronunciado ese Tribunal Constitucional en la tesis de jurisprudencia P./J. 31/2013 (10 a), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, diciembre de 2013, Materia Constitucional, Décima Época, página 124, del rubro y texto siguientes:

***“REINSERCIÓN DEL SENTENCIADO A LA SOCIEDAD. SU ALCANCE CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.*** Con la reforma al indicado precepto, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se sustituyó el término "readaptación social" por el de "reinserción del sentenciado a la sociedad" el cual, a diferencia del primero, reconoce a la delincuencia como un problema social y no individual, de forma que el fin de la prisión cambia radicalmente, pues ya no se intentará readaptar sino regresar al sujeto a la vida en sociedad, a través de diversos medios que fungen como herramienta y motor de transformación, tanto del entorno como del hombre privado de su libertad. Así, en tanto se asume que quien comete un acto delictivo se aparta de la sociedad porque no se encuentra integrado a ella, para su reinserción se prevé un conjunto de actividades y programas que se diseñan y aplican para permitir a las personas condenadas a pena privativa de la libertad en los establecimientos de reclusión su regreso a la

*sociedad, cuestión que, como reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 18, no es posible sin una instrucción previa, creadora o revitalizadora de habilidades y hábitos, así como la atención de la salud, la educación y el deporte.”*

Bajo esa línea argumentativa, las personas que han sido sentenciadas por el pronunciamiento de una sentencia penal, se encuentran en un permanente proceso de búsqueda de su reinserción a la sociedad; no obstante, el camino resulta muchas veces complicado, toda vez que arrastra con un pasado que implica discriminación, exclusión y marginación.

Conviene recordar que la Ley Nacional de Ejecución Penal, tienen como objeto, entre otros, regular los medios para lograr la reinserción social, la cual se entiende como la restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos.

Para ello, dicha Ley Nacional, dispone que la organización del sistema penitenciario para lograr la reinserción social: el respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte.

Las normas que no permiten la reinserción social de los individuos distorsionan el sistema nacional en materia de ejecución penal, puesto que no permiten la restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción, y por tanto imposibilitan cumplir con el objetivo del Sistema Nacional de Ejecución Penal.

En el caso, las porciones normativas impugnadas, no establecen una distinción clara respecto de los delitos acreditados en un proceso penal que por su naturaleza impedirían aspirar a los cargos públicos referidos.

Los términos en los que se encuentran redactadas las disposiciones, permiten la exclusión injustificada de la posibilidad de desempeñarlos, por lo cual hace extensiva la prohibición a delitos que no se relacionan con la función, generando una alteración constitucional directa que se contrapone con el contenido del

derecho humano a la reinserción social, toda vez que las personas que cometieron cualquier delito doloso y fueron sentenciadas, automáticamente quedan impedidas para poder aspirar a la titularidad de la Procuraduría Estatal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, así como de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal de Protección, de esa entidad.

De esta forma, se contraviene el derecho a la reinserción social de las personas que hayan cumplido una pena, en virtud de que la porción normativa impugnada impide que las mismas puedan regresar a la vida en sociedad, procurando que no vuelva a delinquir.

En efecto, las porciones normativas impugnadas, al establecer como requisito no haber sido sentenciado por delito doloso, sin hacer distinción entre los mismos, las posibles modalidades en la comisión y las penas impuestas, resulta una exigencia desproporcionada que impide a las personas que fueron sentenciadas en un procedimiento penal –incluso por delitos que no interfieren de alguna manera a las funciones de la Procuraduría Estatal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, así como de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal de Protección– puedan integrarse de nueva cuenta en la sociedad, excluyéndolas sin existir justificación válida, en razón de su pasado.

No escapa a la luz de esta Comisión Nacional que el requisito de no haber sido condenado penalmente puede ser exigible para diversos cargos, empleos o comisiones; sin embargo, resulta necesario que dichos requisitos atiendan a las especificaciones del trabajo que deba realizarse y no constituyan requerimientos genéricos y amplios.

Por ello, este Organismo Autónomo reconoce que resulta de suma importancia que la función del titular de la Procuraduría Estatal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, así como el de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal de Protección, dirijan su acción en interés de la colectividad, por lo que deben inspirar seguridad y confianza pues, por parte de la persona que ocupe la titularidad de la procuraduría referida, tiene como función procurar una efectiva protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes,

mientras que el titular de la Secretaría Ejecutiva tiene a su cargo la coordinación del Sistema Estatal de Protección.

Ahora bien, el establecimiento de un requisito cuyo efecto es obstaculizar un derecho fundamental –dedicarse a la profesión que más le acomode y ocupar un cargo público– en razón de una situación particular, como es el que una persona haya cumplido alguna pena por cualquier delito doloso, sin atender al tipo o gravedad, pueda desempeñar adecuadamente esa función, de manera que para que la restricción fuere justificada, debería atender a la naturaleza de la conducta ilícita penal cometida, quedando debidamente acotada y no establecerlo como un requisito abierto, como acontece en el presente asunto.

Apuntado lo anterior, es oportuno mencionar que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha pronunciado sobre el tema de la exigencia del requisito de mérito en el Pronunciamiento sobre Antecedentes Penales del año 2016<sup>32</sup>, en el que, en síntesis, se señaló lo siguiente:

- Es necesario considerar que los antecedentes penales forman parte del pasado de la persona, por lo que se encuentran dentro de su vida privada y, por tanto, no desea que otros conozcan por el riesgo a ser discriminado. El que se garantice ese derecho a la vida privada que puede significar una segunda oportunidad, de suyo, representa el derecho a la reinserción social efectiva.
- Debe privilegiarse el derecho a la reinserción efectiva como un derecho exigible que permita que las personas que han egresado de prisión tras haber cumplido su sentencia, no sean estigmatizadas y se les ofrezca la oportunidad de vivir en igualdad, como un miembro más de la comunidad, siendo uno de los elementos clave para ello, el que se protejan sus datos personales.

<sup>32</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Pronunciamiento sobre antecedentes penales*, disponible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Pronunciamiento\\_20160828.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Pronunciamiento_20160828.pdf)

En ese sentido, la Organización de las Naciones Unidas, en el documento denominado “*Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos*” o Reglas de Nelson Mandela, en relación con el derecho a la reinserción social, sugiere lo siguiente:

- Los objetivos de las penas y medidas privativas de la libertad son principalmente proteger a la sociedad contra el delito y reducir la reincidencia. Esos objetivos sólo pueden alcanzarse si se aprovecha el período de privación de libertad para lograr, en lo posible, la reinserción de los ex reclusos en la sociedad tras su puesta en libertad, de modo que puedan vivir conforme a la ley y mantenerse con el producto de su trabajo.<sup>33</sup>
- En el tratamiento de los reclusos no se hará hincapié en el hecho de su exclusión de la sociedad sino, por el contrario, en el hecho de que continúan formando parte de ella. Con ese fin se buscará, en lo posible, la cooperación de organismos de la comunidad que ayuden al personal del estacionamiento penitenciario en la tarea de reinsertar a los reclusos en la sociedad.<sup>34</sup>

Sentadas esas bases, para este Organismo Nacional de Protección de los Derechos Humanos resulta fundamental garantizar el derecho a una reinserción social efectiva, para lo cual, las personas que han cumplido con una sentencia penal por delito doloso –de cualquier índole- no deben ser estigmatizadas ni discriminadas en razón a sus antecedentes penales, toda vez que al encontrarse en un proceso de reinserción social, es fundamental que la propia sociedad les brinde la oportunidad de reintegrarse plenamente, como puede ser aspirar a la titularidad de la Procuraduría Estatal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, así como de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal de Protección, ambas del Estado de Guanajuato.

<sup>33</sup> Regla número 4, primer párrafo, de Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos.

<sup>34</sup> *Ibidem*, Regla número 90.

#### **D. Transgresión al derecho a ocupar un cargo público.**

Conforme al mandato constitucional todas las personas, en los Estados Unidos Mexicanos gozan de los derechos humanos reconocidos en el bloque de constitucionalidad mexicano.

Sobre este punto conviene tomar en cuenta que el artículo 1º, párrafo primero de la Norma Fundamental dispone lo siguiente:

*“Artículo 1o. **En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección**, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.  
(...)”*

Por su parte, conviene tener presente lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 5º de la Constitución Federal, a saber:

*“Artículo 5o. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos...”*

Finalmente, el artículo 35, fracción VI, de la Norma Suprema del ordenamiento jurídico mexicano, precisa lo siguiente:

*“Artículo 35. Son derechos del ciudadano:  
(...)  
VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;  
(...)”*

De una interpretación armónica y sistemática de los preceptos constitucionales transcritos, se desprenden que todas las personas, en un plano de igualdad, pueden dedicarse a la actividad lícita que sea de su preferencia, lo que implica, siempre que tengan la ciudadanía mexicana, así como derecho a dedicarse al cargo público de su elección cuando sean nombrados para tal efecto, como actividad económica que puedan desempeñar libremente.

Es importante mencionar que, el precepto 5° de la Constitución General, claramente establece que cualquier persona sin ningún impedimento podrá dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos; con ello, es importante tener en cuenta que en el marco de la Ley Fundamental por ninguna razón se le impide a ninguna persona ciudadana, dedicarse al empleo que sea de su preferencia, siempre que este sea lícito.

Contrario a ello, las normas impugnadas, resultan contrarias a la Constitución Federal al prohibir la libertad del trabajo de aquellas personas que hayan sido sancionadas administrativamente.

Por ende, el no justificar de forma razonable dicha exigencia, redundará en una restricción injustificada a los derechos de libertad de trabajo y de acceso a un cargo público.

Máxime que, las obligaciones del Estado, no solo emanan de la propia Ley Fundamental, sino también derivan de sus responsabilidades internacional adquiridas en materia de derechos humanos.

Así, el artículo 26<sup>35</sup> de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la obligación de adoptar providencias para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas,

<sup>35</sup> **Artículo 26. Desarrollo Progresivo**

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

sociales y sobre educación, ciencia y cultura; asimismo, los artículos 6<sup>36</sup> y 7<sup>37</sup> del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo De San Salvador", establecen que toda persona tiene derecho al trabajo, el cual implica el goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias.

<sup>36</sup> **Artículo 6. Derecho al Trabajo**

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.
2. Los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos. Los Estados partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo.

<sup>37</sup> **Artículo 7**

**Condiciones Justas, Equitativas y Satisfactorias de Trabajo**

Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular:

- a. una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción;
- b. el derecho de todo trabajador a seguir su vocación y a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas y a cambiar de empleo, de acuerdo con la reglamentación nacional respectiva;
- c. el derecho del trabajador a la promoción o ascenso dentro de su trabajo para lo cual se tendrán en cuenta sus calificaciones, competencia, probidad y tiempo de servicio;
- d. la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otras prestaciones previstas por la legislación nacional;
- e. la seguridad e higiene en el trabajo;
- f. la prohibición de trabajo nocturno o en labores insalubres o peligrosas a los menores de 18 años y, en general, de todo trabajo que pueda poner en peligro su salud, seguridad o moral. Cuando se trate de menores de 16 años, la jornada de trabajo deberá subordinarse a las disposiciones sobre educación obligatoria y en ningún caso podrá constituir un impedimento para la asistencia escolar o ser una limitación para beneficiarse de la instrucción recibida;
- g. la limitación razonable de las horas de trabajo, tanto diarias como semanales. Las jornadas serán de menor duración cuando se trate de trabajos peligrosos, insalubres o nocturnos;
- h. el descanso, el disfrute del tiempo libre, las vacaciones pagadas, así como la remuneración de los días feriados nacionales.

Bajo ese orden de ideas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que todo proceso de nombramiento de un cargo en la administración pública, debe tener como función no sólo la selección según los méritos y calidades del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público. En consecuencia, se debe elegir al personal exclusivamente por el mérito personal y su capacidad profesional, a través de mecanismos objetivos de selección y permanencia que tengan en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones que se van a desempeñar.<sup>38</sup>

Así, el Tribunal Interamericano ha enfatizado que los procedimientos de nombramiento de las servidoras y los servidores públicos tampoco pueden involucrar privilegios o requisitos irrazonables, pues la igualdad de oportunidades se garantiza a través de una libre concurrencia; de tal forma que todas las personas ciudadanas que acrediten los requisitos determinados en la ley deben poder participar en los procesos de selección sin ser objeto de tratos desiguales arbitrarios. Por tanto, no son admisibles las restricciones que impidan o dificulten llegar al servicio público con base en sus méritos.<sup>39</sup>

Ahora bien, el derecho al trabajo, como derecho humano de naturaleza social, se encuentra reconocido en el artículo 123 de la Constitución Federal y en aras de proteger su ejercicio en un plano de igualdad, el Estado Mexicano tiene la obligación de remover y/o disminuir los obstáculos **sociales**, políticos, **culturales**, **económicos** o de cualquier otro carácter que impidan a ciertas **personas** o grupos sociales **gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en las mismas condiciones frente a otro conjunto de personas o grupo social**.

El derecho fundamental al trabajo, también involucra de manera específica en el caso concreto, el de acceder a un cargo público, el cual de igual forma debe ser garantizado en un marco de igualdad, eliminando todos aquellos obstáculos **sociales**, políticos, **culturales**, **económicos** o de cualquier otra índole que

<sup>38</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela, Sentencia (*Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*) de 30 de junio de 2009, párr. 72.

<sup>39</sup> *Ibidem*, párr. 73.

impiden a ciertas personas acceder al servicio público con base en requisitos injustificados, como ocurre con la disposición impugnada.

En el caso particular, se estima que las disposiciones impugnadas que establecen como requisito no haber sido “destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público”, resultan inconstitucionales, puesto que las sanciones de destitución e inhabilitación proceden incluso por la comisión de una falta administrativa no grave, aunado a que, las personas que han sido sancionadas y han cumplido con dicha sanción, deben quedar en posibilidad de ejercer un cargo público, pues, como se ha expuesto, se trata de un derecho fundamental.

En efecto, en términos de la Leyes General y Local en materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las sanciones administrativas, consisten en:

- Suspensión del empleo, cargo o comisión.
- Destitución del empleo, cargo o comisión.
- Sanción económica.
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Esto significa que las personas, que hayan sido suspendidas, destituidas o sancionadas económicamente por la comisión de una falta administrativa grave o no grave, quedarán impedidas para ejercer los cargos en cuestión, lo que resulta injustificado, desproporcional y discriminatorio, pues las personas que hayan cumplido este tipo de sanciones administrativas, deben encontrarse en la posibilidad de ejercer de nuevo un cargo público.

Si bien es cierto, el Estado se encuentra facultado para establecer los requisitos que estime más idóneos para que quienes ejerzan la titularidad de los diversos cargos públicos, con el objeto de garantizar la optimización y un desempeño impecable de los servicios prestados a todas las personas que habitan en el territorio nacional, también lo es que, la naturaleza de las sanciones responde a diversos factores de responsabilidad en que incurrió la persona sancionada.

Por lo tanto, establecer de forma genérica y absoluta que no podrán aspirar a ejercer la titularidad de los cargos referidos, todas aquellas personas que hayan sido sancionadas con inhabilitación o destitución administrativas para el desempeño de empleo, cargo o comisión en el servicio público, mediante resolución que haya causado estado, sin importar el tipo de falta que dio lugar a la referida sanción, así como tampoco la temporalidad de la misma, constituye un requisito injustificado, pues ello no significa que referidas personas aspirantes no son aptas para desempeñarse en los cargos de mérito.

Así, el entrelazamiento entre los diversos preceptos constitucionales citados a la luz de una interpretación sistemática autoriza a concluir que la Constitución Federal impone la obligación de no exigir para el acceso a la función pública, requisitos o condiciones que no sean referibles a los principios de eficiencia mérito y capacidad que se plasman en dichos preceptos, mismos que deben ser respetados por el legislador en la regulación que realice el legislador, de manera que deben considerarse violatorios de la prerrogativa de los ciudadanos de acceso a los cargos públicos todos aquellos supuestos que, no acrediten dicha referencia, y por tanto establezcan una diferencia discriminatoria entre los ciudadanos mexicanos.<sup>40</sup>

Por las razones expuestas, se solicita sean tildadas de inconstitucionales las normas controvertidas, por transgredir la multiplicidad de derecho humanos referidos.

## **A N E X O S**

**1. Copia simple.** Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

<sup>40</sup> Sentencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintisiete de junio de dos mil cinco, al resolver la controversia constitucional 38/2003.

Desde este momento, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la materia, se invoca como hecho notorio que el suscrito tiene el carácter de Presidente de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna.<sup>41</sup> En todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley citada,<sup>42</sup> se debe presumir que me encuentro investido de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

**2. Copia simple.** Del Periódico Oficial del Estado de Guanajuato del 01 de agosto de 2019, que contiene el Decreto 90 por el que se reformaron diversas disposiciones de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de esa entidad. (Anexo dos).

**3. Disco compacto.** De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

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

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

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

<sup>41</sup> Véase la tesis jurisprudencial P./J. 16/2018 del Pleno de ese Alto Tribunal, Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 55, junio de 2018, Tomo I, pág. 10, del rubro: "**HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE).**"

<sup>42</sup> "Artículo 11. (...) 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. (...)."

**TERCERO.** Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

**CUARTO.** Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

**QUINTO.** En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la norma impugnada.

Ciudad de México, a 02 de septiembre de 2019.

**MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ  
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS