

SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACIÓN

2020 AGO 3 10 07
ACUSE

OFICINA DE CERTIFICACION
JUDICIAL Y CORRESPONDENCIA

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

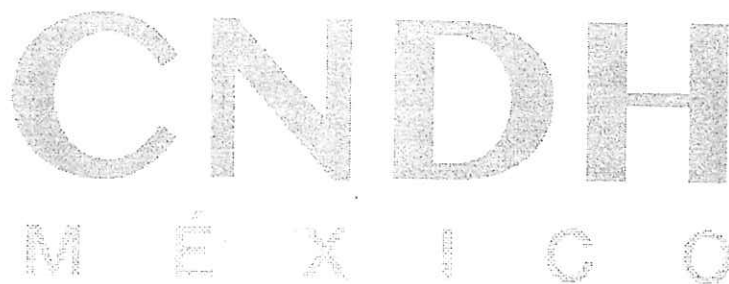
María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 42, fracciones IV y V, de la Ley de Medios Alternativos para la Solución de Conflictos del Estado de Veracruz, reformados mediante Decreto 566 publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad el 04 de mayo de 2020.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Periférico Sur 3453, Anexo B, séptimo piso, colonia San Jerónimo Lídice, demarcación territorial Magdalena Contreras, C. P. 10200, Ciudad de México.

Designo como delegadas y delegado, 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, designo a Luciana Montaña Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, Claudia Fernández Jiménez, Graciela Fuentes Romero y a Arturo Barraza, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2070028, 08727841 y 553309, respectivamente, que las y lo acreditan como licenciadas y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y a los 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.

Índice.

I. Nombre y firma de la promovente.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.....	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.....	3
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
VI. Competencia.....	4
VII. Oportunidad en la promoción.....	4
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	7
IX. Introducción.....	8
X. Concepto de invalidez.....	8
A. Derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad.....	10
B. Derecho de igualdad y no discriminación.....	12
C. Libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.....	16
D. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	17
1. Tener un modo honesto de vivir.....	17
2. Tener antecedentes penales por haber sido condenado por delito.....	20
2.1. Escrutinio estricto de constitucionalidad.....	24
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	28
ANEXOS.....	29



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

I. Nombre y firma de la promovente.

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

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

A. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

B. Gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.

Las fracciones IV y V, ambas en la porción normativa "*que amerite pena corporal de más de un año de prisión*", del artículo 42 de la Ley de Medios Alternativos para la Solución de Conflictos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformadas mediante Decreto 566 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el 04 de mayo de 2020, el cual se transcribe a continuación:

"Artículo 42. La persona titular de la Dirección General del Centro Estatal deberá reunir los requisitos siguientes:

I. a III. (...)

IV. Tener un modo honesto de vivir; y

V. Gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente su buena fama, lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 5, 14, 16 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 23, inciso c), y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 25, inciso c), y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

- 6 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo De San Salvador".
- 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho de igualdad y no discriminación.
- Derecho de acceso a un cargo en el servicio público.
- Derecho de seguridad jurídica.
- Libertad de trabajo.

VI. Competencia.

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

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional indicado, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

No obstante, el dispositivo legal en cita establece que, en caso de que el último día para la presentación de la demanda fuese inhábil, la misma puede interponerse al día hábil siguiente.

¹ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...)."

En el caso, la norma cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave el 04 de mayo de 2020, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del martes 05 del mismo mes y año al miércoles 03 de junio de presente anualidad.

Sin embargo, para el cómputo del plazo correspondiente debe tomarse en consideración que el 17 de marzo de 2020 el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Acuerdo General Número 3/2020,² en cuyo Punto Primero determinó suspender todas sus actividades jurisdiccionales en el periodo comprendido del 18 de marzo al 19 de abril de 2020,³ por lo que esos días se declararon inhábiles, en la inteligencia de que no corrieron términos durante esa temporalidad.

Tal decisión se tomó como medida urgente ante las causas de fuerza mayor provocadas por el riesgo que implica para la salud y la integridad de la población en general la propagación y gravedad de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), como una emergencia de salud pública de interés internacional, declarada como tal el 11 de marzo de 2020 por la Organización Mundial de la Salud.

Con posterioridad, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Acuerdo General 6/2020 el 13 de abril del 2020, por el que se prorrogó la suspensión de actividades jurisdiccionales y, por ende, se declararon inhábiles los días del periodo comprendido del 20 de abril al 5 de mayo del 2020, y se habilitaron los días que resulten necesarios para proveer sobre la admisión y suspensión de controversias constitucionales urgentes, así como para la celebración a distancia de las sesiones del Pleno y de las Salas de ese Alto Tribunal.⁴

² Publicado el 18 de marzo de 2020 en el Diario Oficial de la Federación, en términos del Punto Primero, inciso m), del Acuerdo General número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal, disponible en:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-03/3-2020%20%28COVID-19%29%20FIRMA.pdf

³ Con la salvedad de proveer lo conducente respecto de las suspensiones de carácter urgente en el caso de las controversias constitucionales que se promuevan en el lapso señalado, de conformidad con lo establecido en el Punto Segundo del aludido Acuerdo General 3/2020 del Pleno de ese Máximo Tribunal.

⁴ Acuerdo General Plenario 6/2020 del trece de abril de dos mil veinte del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en:

Asimismo, el 27 de abril del año en curso se expidió el diverso Acuerdo General Plenario 7/2020,⁵ por virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades jurisdiccionales y, por ende, se declararon inhábiles los días del periodo comprendido del 6 al 31 de mayo de 2020, y se habilitaron los días que resultaren necesarios para proveer sobre admisiones y suspensiones en controversias constitucionales, así como para realizar diversas actuaciones judiciales relacionadas con las sesiones públicas del Pleno y las Salas de ese Alto Tribunal.

Finalmente, el 26 de mayo del año en curso se emitió el diverso Acuerdo General Plenario 10/2020,⁶ por virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades jurisdiccionales y, por ende, se declararon inhábiles los días del periodo comprendido del 1 al 30 de junio de 2020, y se habilitaron los días que resultaren necesarios para proveer sobre admisiones y suspensiones en controversias constitucionales, y para promover, únicamente por vía electrónica, los escritos iniciales de todos los asuntos de competencia de ese Alto Tribunal, mediante el uso de la FIREL o de la e.firma, así como para realizar diversas actuaciones judiciales relacionadas con los asuntos del Pleno y las Salas de ese Tribunal Constitucional, en el entendido de que durante este lapso no transcurrieron plazos procesales generales.

Como se mencionó anteriormente, el trigésimo día natural siguiente a aquél en que fueron difundidas las normas que se impugnan ocurrió el miércoles 03 de junio de 2020, esto es, dentro del periodo declarado en los citados Acuerdos Generales Plenarios como inhábil, durante el cual no transcurrieron términos.

Por lo tanto, esta Institución Nacional estima que la acción de inconstitucionalidad

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-04/6-2020%20%28PR%C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20JURISD.%29%20FIRMA.pdf

⁵ Acuerdo General Plenario 7/2020 del veintisiete de abril de dos mil veinte del Tribunal Pleno de esa Suprema Corte, disponible en:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-04/7-2020%20%28PR%C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20JURISD.%20AL%2031%20MAYO%202020%29%20FIRMA.pdf

⁶ Acuerdo General Plenario 10/2020 del veintiséis de mayo de dos mil veinte de esa Corte Constitucional, visible en:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-05/10-2020%20%28PR%C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20JURISD.%20AL%2030%20JUNIO%202020%29%20FIRMA.pdf

que se promueve el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe considerarse oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)⁷, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI⁸, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

⁷ "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; (...)."

⁸ "Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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

IX. Introducción.

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

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

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

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

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. Las fracciones IV y V, en su porción normativa "*que amerite pena corporal de más de un año de prisión;*", del artículo 42 de la Ley de Medios Alternativos para la Solución de Conflictos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, exigen como requisitos para ser titular de la Dirección General del Centro Estatal de Justicia Alternativa en dicha entidad, tener un modo honesto de vivir y no haber

sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, respectivamente.

En cuanto al primero de ellos, vulnera el derecho a la seguridad jurídica en virtud de que no hay certeza de lo que se entiende por "un modo honesto de vivir", por lo que será la autoridad quien califique el perfil de las personas, determinando de manera subjetiva lo que a su consideración constituye dicho requisito.

Respecto del segundo, se trata de una exigencia que transgrede los derechos de igualdad y no discriminación, la libertad de trabajo y de acceso a un empleo público, asimismo genera un efecto contrario al principio de reinserción social, al excluir de manera injustificada a las personas que hubiesen sido condenadas por cualquier delito que amerite una pena privativa de libertad, aun cuando la sanción respectiva haya sido cumplida y la conducta por la cual se impuso no se relaciona con las funciones atribuidas al cargo.

En el presente concepto de invalidez se argumentará la incompatibilidad con el bloque de constitucionalidad mexicano del artículo 42, en sus fracciones IV y V, en la porción normativa "que amerite pena corporal de más de un año de prisión", de la Ley de Medios Alternativos para la Solución de Conflictos del Estado de Veracruz.

A efecto de partir claramente en la exposición de las razones que conllevan la inconstitucionalidad del precepto, a continuación, se transcribe su texto íntegro:

Artículo 42. La persona titular de la Dirección General del Centro Estatal deberá reunir los requisitos siguientes:

I. Ser veracruzano;

II. Contar con título de Licenciado en Derecho expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

III. Acreditar experiencia en los medios alternativos para la solución de conflictos legales;

IV. Tener un modo honesto de vivir; y

V. Gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente su buena fama, lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

De la lectura de la transcripción antepuesta se advierte que las normas establecen diversos requisitos que deben cumplirse para que las personas que lo deseen puedan

ser titulares de la Dirección General del Centro Estatal de Justicia Alternativa de Veracruz. Sin embargo, entre ellas se advierte que las exigencias consistentes en tener un modo honesto de vivir y no haber sido condenado por delitos que amerite pena corporal de más de un año de prisión contradicen el parámetro de regularidad constitucional.

Para exponer los argumentos que sostienen la invalidez aducida, el presente concepto de invalidez se estructura de la siguiente forma: en primer lugar, se desarrolla un apartado en el cual se expone el contenido y alcance de los derechos de seguridad jurídica e igualdad y no discriminación, para posteriormente abordar algunos aspectos sobre la libertad de trabajo y el derecho a dedicarse a un cargo público.

Una vez abordado dicho marco general, finalmente se abundará en los argumentos por los cuales se pretende evidenciar el vicio de inconstitucionalidad reclamado contenido en las disposiciones aludidas. Debido a que se trata de dos requisitos distintos, se explicará cada uno de ellos de forma particular.

A. Derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad.

El derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, así como el 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, constituyen prerrogativas fundamentales, por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Estas máximas constitucionales buscan proteger los derechos fundamentales de las personas en contra de afectaciones e injerencias arbitrarias de la autoridad, cometidas sin autorización legal o en exceso de las potestades autorizadas legalmente.⁹

Por un lado, constriñen a las autoridades a conducir su actuar conforme a lo expresamente señalado en las leyes y, por otro lado, se dota de certeza al gobernado respecto de las consecuencias que podrían acarrear determinadas situaciones

⁹ Véase la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, en sesión pública del 22 de marzo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 50.

jurídicas y, en su caso, de las herramientas que posibiliten su oposición frente a la eventual actuación arbitraria o irregular de los órganos estatales.

La transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad se configura cuando la esfera jurídica de los gobernados se ve afectada por parte de una autoridad que actúa sin un sustento legal para hacerlo o cuando lo realiza de una forma alejada a lo preceptuado por la Constitución Federal y a las leyes secundarias que resulten conformes con la misma.

Ahora bien, como se ha mencionado, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

Es así que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados de la norma tengan plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que la seguridad jurídica debe entenderse como una garantía constitucional, contenida en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, que parte de un principio de certeza en cuanto a la aplicación de disposiciones constitucionales y legales que definen la forma en que las autoridades del Estado han de actuar y que la aplicación del orden jurídico será eficaz. Dichas salvaguardias se respetan por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que crean generan certidumbre a sus destinatarios sobre las consecuencias jurídicas de su conducta, al ubicarse en cualquier hipótesis que contemple la norma, evitando con esto que las autoridades actúen de manera arbitraria.¹⁰

¹⁰ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/2011, en sesión del 31 de enero de 2013, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández.

B. Derecho de igualdad y no discriminación.

El artículo 1º de la Constitución Federal reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es parte.

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

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

De esta manera, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con la misma.¹¹

De forma particular, en el ámbito legislativo el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido de las leyes, de manera que las palabras y oraciones utilizadas no conduzcan a una desigualdad o discriminación. Es decir, el deber de cuidado a cargo del legislador impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formula para no incurrir en un trato diferenciado injustificado.¹²

Es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Es decir, son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación. La distinción es razonable y objetiva, mientras que la segunda

¹¹ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 112, del rubro: "**PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.**"

¹² Véase tesis 2a. XII/2017 (10a.) de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, p. 1389, del rubro: "**DISCRIMINACIÓN. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR DE NO USAR PALABRAS QUE GENEREN ESE EFECTO.**"

constituye una diferencia arbitraria que redundaría en el detrimento de los derechos humanos de una persona.¹³

Así, resulta contraria al parámetro de regularidad constitucional toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.¹⁴

Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, que el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente. Sin embargo, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.¹⁵

El desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional ha dilucidado que no solo se otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley misma, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que, en algunas ocasiones, hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido. Por lo anterior, en los casos en que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizarse si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.¹⁶

Asimismo, ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas

¹³ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 8 supra.

¹⁴ *Ídem*.

¹⁵ 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."**

¹⁶ Tesis jurisprudencial 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, del rubro: **"IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL."**

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.¹⁷

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

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

- **Igualdad ante la Ley:** obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma *litis* salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
- **Igualdad en la Ley:** opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.¹⁸

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

¹⁷ 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.

¹⁸ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, del rubro: "**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.**"

actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.¹⁹

En el ámbito internacional, 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.²⁰

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

Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, por lo que no resultan admisibles los tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.²¹

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

¹⁹ *Ídem*.

²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

²¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 "Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados", párr. 101.

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

El artículo 5º, primer párrafo, de la Norma Fundamental dispone que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. Por su parte, el numeral 35, fracción VI, consagra como derecho de los ciudadanos mexicanos poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley. De la interpretación armónica de esos preceptos, así como del parámetro expuesto en el apartado anterior, se desprende que todas las personas, en un plano de igualdad, pueden dedicarse a la actividad lícita que sea de su preferencia, lo que implica el derecho a dedicarse al cargo público de su elección cuando sean nombrados para tal efecto, consistiendo, a su vez, en una actividad económica que puedan desempeñar libremente.

Es importante mencionar que el numeral 5º de la Constitución Federal puntualmente establece que cualquier persona sin ningún impedimento podrá dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos, derecho que únicamente podrá vedarse por determinación judicial o resolución gubernativa, en los términos de la ley, cuando se ofendan los derechos de terceros o de la sociedad.

Por su parte, el artículo 26 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, sociales y sobre educación, ciencia y cultura; asimismo, los artículos 6 y 7 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, prescripciones internacionales que se prácticamente se replican en los numerales 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

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.²²

Asimismo, el Tribunal Interamericano ha enfatizado que los procedimientos de nombramiento de las personas servidoras públicas 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 y arbitrarios. Por tanto, no son admisibles las restricciones que impidan o dificulten llegar al servicio público con base en sus méritos.²³

D. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

Como se bosquejó en líneas previas, esta Comisión Nacional considera que las fracciones impugnadas del artículo 42 resultan contrarias a los derechos de seguridad jurídica, igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y acceso a un cargo público reconocidos en el texto constitucional en los artículos 1°, 5°, 14, 16 y 35, fracción VI, así como los preceptos correlativos de los tratados internacionales en materia de derechos humanos que fueron citados y referidos con anterioridad.

Ello, ya que las norma exigen que para que las personas que lo deseen puedan desempeñarse como titular de la Dirección General del Centro Estatal de Justicia Alternativa de Veracruz, cumplan los requisitos de tener modo honesto de vivir y no hayan sido condenados por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, los cuales son contrarios al parámetro de regularidad constitucional pues generan incertidumbre jurídica, además de que impiden de manera injustificada el acceso a ese empleo a quienes tengan antecedentes penales.

1. Tener un modo honesto de vivir.

El artículo 42, fracción IV, de la Ley de Medios Alternativos para la Solución de Conflictos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave exige que las personas que

²² 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.

²³ *Ibidem*, párr. 73.

deseen ocupar el cargo de titular de la Dirección General del Centro Estatal de Justicia Alternativa tengan un modo honesto de vivir.

Al respecto, esta Comisión Nacional estima que dicho requisito resulta ambiguo dado que no brinda certeza sobre lo que significa "tener un modo honesto de vivir".

En ese sentido, implica que el sujeto que aspira a ocuparlo debe de alguna forma acreditar que cumple con todas y cada una de las condiciones de acceso al cargo para estar en posibilidad de desempeñarlo.

No obstante, a diferencia de otros supuestos previstos en el artículo 42, tales como la calidad de ciudadano veracruzano (fracción I), contar con título de licenciado en Derecho (fracción II), acreditar experiencia en medios alternativos para la solución de conflictos legales (III), entre otros, que pueden partir de una apreciación objetiva para tenerse por cubiertos, la fracción IV que expresamente señala que se debe tener un *modo honesto de vivir* se erige como una disposición que no tiene una connotación o significado uniformemente aceptable para todos, toda vez que en sí mismo entraña una valoración eminentemente subjetiva.

Tal particularidad se desprende del concepto mismo de honestidad, que como lo ha puntualizado la Primera Sala de ese Alto Tribunal, hace alusión al pudor, al recato, al decoro o decencia, y alude más bien a una **idea moral**, debiendo recordarse que no hay una exacta coincidencia entre los conceptos moral y derecho.²⁴

Así, el concepto de "tener un modo honesto de vivir" parte en realidad de concepciones subjetivas y relativas a la conciencia de cada persona en lo individual, sobre lo que resulta bueno o malo, pues la honestidad es un sentimiento vinculado y dependiente de la moral²⁵, por lo que su cumplimiento o incumplimiento depende de que lo resulta o no moralmente reprochable dentro de una determinada sociedad con determinadas costumbres y creencias.

²⁴ Tesis aislada de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sexta Época, materia penal, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen X, Segunda Parte, p. 35, de rubro: "**CONDENA CONDICIONAL. BUENA CONDUCTA. MERETRICES.**"

²⁵ Véase la tesis aislada de la Primera Sala de ese Alto Tribunal, Quinta Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXIII, p. 3006, de rubro: "**CONDENA CONDICIONAL, QUE DEBE ENTENDERSE POR MODO HONESTO DE VIVIR, PARA EL EFECTO DE LA.**"

En esa estimación, el Tribunal Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2016²⁶ declaró la invalidez de una disposición que también exigía el requisito de tener un modo honesto de vivir para desempeñar un cargo, al estimar que supone un concepto de moralidad prefijada que comporta una amplia subjetividad para su determinación, además de que es un concepto que se refiere a épocas superadas, por lo que resultaba ambiguo y anacrónico.

Lo anterior significa que quedará al arbitrio de la autoridad la determinación sobre si una persona que pretende ocupar un cargo tiene un modo honesto de vivir, de acuerdo con la moral de una sociedad sobre lo que se considera apropiado.

En otras palabras, como ya se apuntaba, definir si una persona tiene o no un modo honesto de vivir dependerá de las concepciones personales o individuales acerca de lo que se considera bueno o malo, o aceptable o inaceptable. Así, la evaluación que hará la persona para determinar si otro individuo acredita ese requisito no depende ni parte de ningún parámetro objetivo, sino que se sujeta a criterios subjetivos que la persona que evalúa estime relevantes o adecuados para concluir si vive o no de modo honesto, derivado de una evaluación y valoración de su estilo de vida, modos de pensar, posturas ideológicas, o el tipo de trabajo que desempeñó previamente, entre muchos otros.

En este sentido, la autoridad que califique el perfil de las personas determinará de manera subjetiva lo que a su consideración constituye dicho requisito, lo cual se traduce en una medida arbitraria, toda vez que quedará a su discreción determinar si una persona tiene o no un modo honesto de vivir.

Por tanto, ante la ambigüedad del requisito en mención, se vulnera el derecho de seguridad jurídicas de las personas que aspiren a desempeñar la titularidad de la Dirección General del Centro Estatal de Justicia Alternativa ya que no les brinda certeza a acerca de lo que dicho concepto significa, pues como ya se ha apuntado, se trata de una exigencia cuya determinación descansa únicamente en valoraciones subjetivas acerca de lo que se considera correcto o incorrecto, por lo que debe declararse su invalidez.

²⁶ Resuelta en sesión pública el 23 de enero de 2020, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

2. Tener antecedentes penales por haber sido condenado por delito.

La fracción V, en su porción normativa "*que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare*", del artículo 42 de la Ley de Medios Alternativos para la Solución de Conflictos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, limita de forma genérica los derechos de las personas hubiesen sido sentenciadas por la comisión de cualquier delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, sin considerar si las conductas típicas de que se trate se relacionan o no con las funciones que deban desempeñar una vez que asuman el cargo en cuestión.

Lo anterior, en razón de que, a juicio de esta Institución Autónoma, no es constitucionalmente legítimo que se impida el acceso al desempeño del servicio público a las personas que cuenten con antecedentes penales *ipso facto*, dado que ello se traduce en una exclusión injustificada y discriminatoria para las personas que se encuentren en esa condición social y/o jurídica.

Por el contrario, se estima que es admisible establecer la exigencia de no haber sido condenado por delitos en los cuales la conducta por la que se impuso la pena respectiva se relacione directamente con las atribuciones que se confieren al cargo que se aspira ocupar, situación que el legislador encargado de diseñar el perfil del puesto, a través del establecimiento de los requisitos para acceder al mismo, deberá valorar razonablemente en cada caso, atendiendo en todo momento a las facultades, materia y ámbito en que se desenvuelva la actividad gubernamental que corresponda al servidor público.

Sentadas esas bases, es necesario tomar en consideración que, en términos del numeral 43 del mismo ordenamiento, la persona titular de la Dirección General tiene las siguientes facultades:

- Fungir como Secretaria Técnica o Secretario Técnico del Órgano de Gobierno.
- Representar legalmente, ante cualquier instancia, al Centro Estatal y delegar la representación en el servidor público o servidora pública que estime competente.
- Elaborar el programa operativo anual y administrativo del Centro Estatal, para someterlo a la autorización del Órgano de Gobierno.
- Formular y proponer, para su aprobación por el Órgano de Gobierno, el proyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos del Centro Estatal.
- Ejercer el presupuesto del Centro Estatal.

- Informar periódicamente sobre las actividades del Centro Estatal y de las Unidades Regionales al Órgano de Gobierno.
- Fungir como superior jerárquico del personal que preste sus servicios en el Centro Estatal.
- Previa autorización del Órgano de Gobierno, nombrar y remover a las servidoras públicas y servidores públicos de los dos niveles jerárquicos inmediatos inferiores a éste, establecidos en la estructura orgánica del Centro Estatal, a excepción de lo anterior, nombrar y remover libremente a las demás servidoras públicas y servidores públicos del Centro Estatal.
- Suscribir, previa autorización del Órgano de Gobierno, convenios, contratos y toda clase de documentos jurídicos en representación del Centro Estatal.
- Elaborar, para su aprobación por el Órgano de Gobierno, los proyectos de reglamento, manuales, lineamientos, reglas técnicas y demás normativa del Centro Estatal.
- Promover y difundir la mediación, la conciliación y la justicia restaurativa, como medios alternativos para la solución pacífica de conflictos.
- Supervisar la capacitación, certificación y autorización de los mediadores, conciliadores y facilitadores, y su renovación cuando corresponda.
- Controlar el registro de los organismos públicos y privados y su renovación cuando corresponda.
- Promover que las instituciones, organismos y asociaciones públicas y privadas contribuyan a la elevación del nivel profesional de las y los mediadores, conciliadores y facilitadores e igualmente se proporcione al Consejo Estatal asesoramiento técnico en las áreas o asuntos específicos en que lo requiera.
- Propiciar que las instancias públicas y privadas apoyen la aplicación de los procedimientos de medios alternativos.
- Promover la realización de estudios tendientes a perfeccionar el servicio de medios alternativos.
- Contratar, previa autorización del Órgano de Gobierno, arrendamientos o compras de bienes muebles, inmuebles, equipos, materiales o aquellos instrumentos que sean necesarios para el cumplimiento del objeto del Centro Estatal.
- Someter a consideración y autorización del Órgano de Gobierno, la realización de auditorías de índole administrativa, contable, fiscal, operacional, técnica y legal con el propósito de transparentar el manejo y la aplicación de los recursos públicos.

- Delegar en el personal de la estructura orgánica del Centro Estatal, las atribuciones que considere pertinentes para el cumplimiento del objeto del mismo, excepto aquellas que por su naturaleza sean indelegables.
- Llevar el control del presupuesto y del patrimonio del organismo, así como analizar y someter al Órgano de Gobierno los estados financieros trimestrales y anuales que emita esa Dirección General.
- Informar anualmente sobre las actividades y el estado que guarde el Centro Estatal a las personas integrantes del Órgano de Gobierno.
- Certificar la documentación que obre en los archivos del Centro Estatal.
- Las demás que le confieran las disposiciones legales y el Órgano de Gobierno.

Tras examinar el conjunto de funciones que tiene a cargo el titular de dicha Dirección General, se advierte que las mismas están estrechamente conectadas con la realización de actividades administrativas de dicho órgano, así la promoción de la aplicación de los procedimientos de medios alternativos.

En ese sentido, se considera que es desproporcionado el requisito que se reclama en el presente medio de control constitucional en perjuicio de la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo en el servicio público, toda vez que excluye a todas las personas que hayan sido sancionadas por la comisión de un ilícito penal que amerite pena privativa de la libertad de más de un año de prisión, aun cuando el delito no se relacione de manera alguna con las atribuciones enlistadas con anterioridad, de manera que la norma se torna sobreinclusiva

Ello es así ya que se considera que el requisito de *"No haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión"* a consideración de esta Institución Nacional, se trata de un presupuesto que incluye tanto los delitos dolosos como culposos, previstos en el diverso 21 del Código Penal veracruzano²⁷.

Ahora, por lo que respecta a la expresión *"pena corporal"*, se entiende por esta aquella sanción penal aplicable al autor de un hecho delictivo le causa el encarcelamiento,

²⁷ *Artículo 21.- Las acciones u omisiones delictivas solamente pueden llevarse a cabo dolosa o culposamente. Obra con dolo, el que conociendo las circunstancias que integran la descripción legal, quiere o acepta la realización de la conducta o hecho legalmente descritos. Hay culpa cuando violando un deber de cuidado se realiza una conducta o hecho cuyas consecuencias eran previsibles y no se previeron; cuando habiéndose previsto se confía en que no sucederán; o por impericia."*

afectando la libertad física del sujeto activo de la conducta típica²⁸. En esa tesitura, conforme al artículo 45 de mencionado ordenamiento penal prevé diversas penas, de las cuales destaca la prisión.

De acuerdo con codificación pena veracruzana, en el diverso artículo 48 prevé como una de las penas que podrá imponerse por la comisión de delitos la de prisión, que consiste en la privación de la libertad corporal del sujeto activo del delito, hasta por setenta años o vitalicia, que será compurgada en el lugar que designe el órgano ejecutor de las sanciones.²⁹

En ese sentido, cuando una persona haya cometido cualquier conducta típica que se sancione con una pena corporal o no, aun cuando la misma no se encuentre vinculada o relacionada estrechamente con las funciones que se desempeñarán en los cargos públicos de mérito, le quedará vedado de manera absoluta la posibilidad de acceder a este.

Debe hacerse especial énfasis en el punto consistente en que, si bien las normas controvertidas de alguna forma pretenden acotar el requisito, al prever que las personas que pretendan acceder a dichos cargos no deben haber sido sentenciadas por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, lo cierto es que la disposición termina por excluir a todas las personas que se encuentren en ese supuesto, sobre todo porque el referido precepto se traduce en realidad en una exigencia consistente en no contar con antecedentes penales.

En ese sentido, resulta inconcuso que las normas otorgan un trato diferenciado para ocupar empleos de carácter público a las personas que hayan sido sentenciadas por delito que merezca pena corporal, aun cuando ya hubieren compurgado la misma, otorgándoles un trato inferior respecto a las demás personas que no cuenten con antecedentes penales o que no hayan recibido una sentencia por la comisión de delito que se sancione con pena corporal.

²⁸ Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas. "Diccionario de jurídico mexicano". México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984, Tomo VII P-Reo, pp. 79 y 80, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1174/4.pdf>

²⁹ "Artículo 48.- La prisión consiste en la privación de la libertad corporal del sujeto activo del delito, hasta por setenta años o vitalicia, que será compurgada en el lugar que designe el órgano ejecutor de las sanciones. Sólo en los casos en que la Ley expresamente lo autorice, se podrá imponer prisión vitalicia. En toda pena de prisión se computará el tiempo de detención y de prisión preventiva. Tratándose de dos o más penas de prisión, impuestas cada una en sentencias diferentes, se cumplirán invariablemente de manera sucesiva."

Además, como se ya se apuntaba previamente, la norma no toma en cuenta si el ilícito por el cual una persona fue condenada se relaciona con las funciones a desempeñar en el empleo en cuestión, ni mucho menos si se cometió de manera culposa, sino que considera que, por el hecho de haber sido sancionado por la comisión de un delito sancionable con una pena determinada, no podrá desempeñar el empleo referido.

Lo anterior pone en evidencia que dicha exigencia parte de supuestos estigmatizantes y discriminatorios, ya que el hecho de que una persona cuente con antecedentes penales al haber sido sentenciada por la comisión de delitos que se sancionen con pena corporal de más de un año de prisión, 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 les excluya de participar activamente en los asuntos que le atañen a su comunidad.

Por lo tanto, una vez que la persona ha compurgado su sanción penal, lo que supone que se ha concluido el proceso penal —en el cual se determinó su culpabilidad o responsabilidad— se debe estimar que se encuentra en aptitud de ocupar un cargo público si tiene el perfil para desempeñarlo.

2.1. Escrutinio estricto de constitucionalidad.

Ante el requisito previstos en la porción impugnada contenida en la fracción V del artículo 42 de la Ley de Medios Alternativos para la Solución de Conflictos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, este Organismo Nacional estima que constituye una medida discriminatoria, toda vez que limitan de forma genérica a las personas con antecedentes penales y/o sentenciadas por cualquier delito que haya ameritado pena corporal por más de un año de prisión, sin considerar si los delitos de que se trata se relacionan con las funciones a desempeñar en esos cargos.

Ahora bien, al alegarse una vulneración al principio de igualdad y la prohibición de discriminación, esta Comisión Nacional estima que el requisito exigido en la disposición impugnada debe ser entendido como un precepto que contiene categorías sospechosas.

Dicha norma atenta contra la dignidad humana y tienen por efecto anular y menoscabar el derecho de las personas poder ser nombradas para desempeñarse

como titulares de la Dirección General del Centro Estatal de Justicia Alternativa de Veracruz.

En este punto conviene enfatizar que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación 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.**

Es decir, el catálogo de categorías sospechosas contenido en el último párrafo de dicho precepto constitucional, no es un sistema de *númerus clausus*. Por el contrario, el texto constitucional es claro al referir una cláusula abierta en el sentido de que cualquier distinción injustificada por cualquier motivo que atente contra la dignidad humana y que menoscabe derechos y libertades está determinadamente prohibida.

Así, si bien dicho párrafo no prevé textualmente la prohibición de discriminar a las personas cuando se encuentren en los supuestos que nos ocupan (haber sido condenado penalmente), ello no implica que no se trate de categorías sospechosas, máxime cuando 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 desvaloración cultural, desventaja social y marginación política.

En efecto, para poder establecer si una norma o política pública contempla una distinción, restricción o exclusión explícita genera un efecto discriminatorio en una persona, por el lugar que ocupa en el orden social o en tanto perteneciente a determinado grupo social —con el consecuente menoscabo o anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos o libertades fundamentales—, es necesario introducir factores contextuales o estructurales en el análisis de la discriminación, entre los cuales se ubican las relaciones de subordinación en torno al género, la identidad sexo-genérica, la orientación sexual, la clase o la pertenencia étnica, las prácticas sociales y culturales que asignan distinto valor a ciertas

actividades en tanto son realizadas por grupos históricamente desaventajados y las condiciones socioeconómicas.³⁰

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 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.³¹

De ahí que se considere que, en el caso que nos ocupa, las disposiciones contienen categorías sospechosas y, por tanto, procede un escrutinio estricto de su constitucionalidad.

En el caso concreto, se estima que la norma es discriminatoria con base en categorías sospechosas consistentes en la condición social y jurídica de las personas que cuentan con antecedentes penales y han sido sentenciadas por la comisión de cualquier delito que sea sancionado con pena corporal para ocupar un determinado cargo, por lo que quienes se encuentren en las situaciones señaladas serán excluidas de la posibilidad de ser titulares de la Dirección General del Centro Estatal de Justicia Alternativa de la entidad.

Con la finalidad de llegar a tal conclusión, como se dijo anteriormente, esta Institución Nacional estima indispensable basarse en un análisis estricto de constitucionalidad de la disposición reclamada.

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 en los siguientes parámetros:

³⁰ Tesis P. VIII/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 254, del rubro: *"DISCRIMINACIÓN INDIRECTA. SU DETERMINACIÓN REQUIERE DE UN ESTUDIO SOBRE LA EXISTENCIA DE FACTORES ESTRUCTURALES O CONTEXTUALES."*

³¹ 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.

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.³²

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 relación con el segundo punto del escrutinio estricto, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la satisfacción de una finalidad constitucionalmente imperiosa. De modo que 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.

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

En el caso concreto, la norma impugnada no cumplen con el primer nivel de escrutinio, en virtud de que no existe una justificación constitucionalmente imperiosa para exigir no contar con antecedentes penales y no haber sido sentenciado por delito que merezca pena corporal por más de año, para fungir como titular de la Dirección General del Centro Estatal de Justicia Alternativa, dado que no hay un mandato dentro de la propia Constitución Federal que exija un requisito de esa índole para este tipo de cargos, aunado a que las actividades que le

³² Tesis de jurisprudencia P./J. 10/2016 (10a.), del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 8, del rubro: "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO."

corresponde realizar no justifican restricciones tan amplias; por lo tanto, la norma no supera la primer fase del test y, consecuentemente, resulta discriminatoria.

Resulta claro que, si la conclusión del primer punto de examen es que las disposiciones impugnadas no persiguen un fin constitucionalmente imperioso, tampoco puede afirmarse que se encuentra conectada con el logro de un objetivo constitucional alguno y mucho menos que se trata de la medida menos restrictiva posible.

En suma, atendiendo a los elementos descritos, las normas impugnadas no justifican una finalidad imperiosa ni constitucionalmente válida, por lo que indiscutiblemente no aprueban un juicio estricto de proporcionalidad o razonabilidad.

En conclusión, la porción impugnada contenida en la fracción V del artículo 42 de la Ley de Medios Alternativos para la Solución de Conflictos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave es discriminatoria por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ser titular de la Dirección General del Centro Estatal de Justicia Alternativa local, a las personas que hayan sido sentenciadas por la comisión de un delito que merezca pena corporal por más de un año de prisión.

Además, propicia un supuesto de discriminación por motivos de condición social o jurídica, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente.

Finalmente, no debe soslayarse que, a juicio de esta Institución Autónoma, las disposiciones impugnadas contravienen el principio reinserción social, ya que la norma tiene como consecuencia que las personas que han cometido cualquier tipo de delito que sea acreedor de pena corporal y que han sido condenadas por ello, quedan impedidos para ejercer el cargo público mencionado, incluso en el caso de que los delitos de los que se trate no se relacionen con la función a desempeñar.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas, por lo que se solicita atentamente que de ser tildadas de

inconstitucionales, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ANEXOS

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

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

Con fundamento en el artículo 280, primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión se ordene la devolución de dicha documental, y que, en sustitución de la misma, se deje en autos copia cotejada por el secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple del Decreto 566 por el que se reformó la Ley de Medios Alternativos para la Solución de Conflictos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en el Gaceta Oficial de esa entidad el 04 de mayo de 2020, en el apartado que contiene las disposiciones impugnadas (Anexo dos).
3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

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

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

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

TERCERO. Tener por 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 los que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

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

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

Ciudad de México, a 1 de julio de 2020.

Mtra. del Rosario Piedra Ibarra
MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.

LMP