

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
76/2021
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

**MINISTRO PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
SECRETARIA: JOCELYN M. MENDIZABAL FERREYRO
COLABORADOR: MARCO ANTONIO VALENCIA ALVARADO**

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al diez de noviembre de dos mil veintiuno.

**VISTOS; Y
RESULTANDO:**

- 1) **PRIMERO. Demanda.** Por oficio presentado el tres de mayo de dos mil veintiuno, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 48, fracción VI, en su porción normativa “*y no haber sido condenado por delito doloso*” y XI, en su porción normativa “*delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de*” de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa el dos de abril de dos mil veintiuno.
- 2) La promovente señaló como órganos encargados de su emisión y promulgación al Congreso del Estado de Querétaro y al Gobernador Constitucional de esa entidad.
- 3) **SEGUNDO. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** Los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman vulnerados son los artículos 1º, 5º y 35, fracción VI. Asimismo, se alega la violación de los artículos 1º, 2, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos

Humanos; y los artículos 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

- 4) **TERCERO. Conceptos de invalidez.** La parte accionante expuso en su único concepto de invalidez, en resumen, lo siguiente:
- a. Las porciones normativas impugnadas transgreden los derechos de igualdad y no discriminación, así como la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo público, al excluir de manera injustificada a determinadas personas para ocupar un lugar en el servicio público, cuando hubieren sido condenadas por un delito doloso, aun cuando ya compurgaron la pena impuesta por el ilícito cometido.
 - b. Resulta contraria al parámetro 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.
 - c. Las fracciones combatidas limitan de forma genérica los derechos de las personas condenadas por cualquier delito doloso, sin considerar si las conductas sancionadas de que se trate se relacionan o no con las funciones que deban desempeñar una vez que asuman el cargo en cuestión.
 - d. No es constitucionalmente válido, que se impida el acceso al desempeño del servicio público, a las personas que hayan sido condenadas por un delito doloso, una vez que cumplieron con la pena, dado que tal medida se traduce en una exclusión injustificada y discriminatoria, que les impide ejercer su derecho a la libertad de trabajo, y en específico a un cargo público.
 - e. Para que una restricción de la naturaleza que se pretende sea válida, deben examinarse las funciones y obligaciones que tiene a cargo cada uno de los puestos correspondientes, y señalar con precisión las conductas ilícitas que se encuentran estrechamente vinculadas con el empleo en cuestión.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 76/2021

- f. En el caso concreto, las personas que se desempeñen en la titularidad de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral Estatal ejercen, entre otras funciones, las de carácter administrativo, técnico profesional y lógico jurídicas.
- g. La norma cuestionada resulta sobre inclusiva, pues la restricción que contiene es desproporcionada, al excluir a todas las personas que hayan sido condenadas por un delito doloso, aun cuando el hecho ilícito no se relacione con las atribuciones correspondientes al cargo de titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral local en Querétaro.
- h. Si bien el artículo 48 de la ley impugnada pretende que las personas que accedan al cargo gocen de probidad y honestidad, lo cierto es que se desborda su objetivo y terminan por excluir a las personas que pretenden reinsertarse socialmente, tras haber cumplido una pena por la comisión de conductas delictivas.
- i. Es así, pues las normas combatidas comprenden todo tipo de delitos dolosos, graves, no graves, e incluso aquellos que no guarden relación con las funciones a desempeñar.
- j. El mero hecho de cometer un ilícito y haber sido sancionado por el mismo, no tiene la consecuencia de marcar a su autor como un delincuente de por vida o como una persona que carece de honestidad y probidad.
- k. Conforme lo ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la norma reclamada debe ser analizada bajo un escrutinio ordinario, ya que la exigencia prevista no constituye una categoría sospechosa, pero sí se traduce en una distinción entre las personas que fueron sentenciadas por delito doloso y quienes no se encuentran en esa situación.
- l. El precepto cuestionado podría cumplir con el primer requisito de escrutinio, en virtud de que busca generar las condiciones propicias para que quienes accedan al puesto respectivo sean probos, honorables, entre otras cualidades.

- m. Sin embargo, en cuanto al segundo requisito del escrutinio, la medida legislativa no tiene relación directa para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de contar con servidores públicos adecuados y eficientes, pues no existe base objetiva para considerar que las personas sin antecedentes penales ejercerán las funciones correspondientes con probidad y rectitud.
- n. Se concluye que las porciones impugnadas son discriminatorias por generar una diferenciación injustificada, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar el cargo de Titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Querétaro por motivos de su condición social y jurídica, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el ejercicio del derecho a la libertad del trabajo y a acceder a un cargo público.
- 5) **CUARTO. Trámite.** Mediante proveído de trece de mayo de dos mil veintiuno, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 76/2021, y turnar el asunto al Ministro José Fernando Franco González Salas para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.
- 6) El Ministro instructor, por acuerdo de diecinueve de mayo de dos mil veintiuno, admitió a trámite la acción y dio vista a los órganos que emitieron y promulgaron la norma impugnada para que rindieran sus respectivos informes.
- 7) **QUINTO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.** Al rendir su informe y contra-argumentar la posición de la parte impugnante, el Poder Legislativo del Estado de Querétaro manifestó, en síntesis, lo siguiente:
- a. El proceso legislativo de la norma fue en estricto apego a las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a los derechos humanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro y la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Querétaro.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 76/2021

- b. El artículo 123, apartado A, fracción XX, último párrafo señala dentro de los requisitos para ser titular del organismo descentralizado del Centro Conciliatorio el gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso.
- c. Asimismo, el artículo 95, fracción IV de la Norma Suprema, señala el requisito de gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión para ser electo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- d. Y, análogamente, en el artículo 59 de la Constitución Política del Estado de Jalisco se exige como requisito para ser nombrado Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia de ese Estado, el gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión.

8) **SEXTO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.** El Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro exhibió su informe, en el que manifestó lo siguiente:

- a. Contrario a lo que sostiene el demandante, la norma combatida no vulnera el derecho a la igualdad y a la no discriminación, tampoco la libertad de trabajo y el principio de reinserción social.
- b. De acuerdo con el artículo 123, apartado A, fracción XX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el titular del Centro de Conciliación y Arbitraje deberá gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso.
- c. De tal suerte el Congreso local únicamente siguió el modelo federal de conformidad con el propio artículo segundo transitorio de la reforma constitucional en materia de justicia laboral.
- d. Aunado a lo anterior, a nivel constitucional existen varios casos en los que se señala como requisito para ocupar algún cargo el no haber sido condenado por delito doloso o no haber sido condenado por pena corporal de más de un año de prisión, tales como el Comisionado de la Comisión Nacional de Competencia

Económica, el Fiscal General de la República, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- e. Asimismo, en la legislación federal se prevé el mismo requisito para ser designado Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
 - f. La Constitución no se puede contradecir a si misma, si el requisito prohibitivo se establece, es por la naturaleza de las funciones que serán encomendadas, pues no se trata de cualquier trabajo o encargo, sino que se trata de un empleo dentro del servicio público, cuyas características requieren que la persona electa para ese determinado puesto no haya sido condenada por delito doloso.
 - g. La exigencia no es desproporcionada, ni tiene por efecto excluir de forma injustificada a un sector de la población, sino que las funciones del titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Querétaro consisten en resolver conflictos del orden local, por lo cual es necesario que cumpla con dicho requisito.
 - h. Es lógico que para la elección de los servidores públicos se establezca la prohibición de no haber cometido un delito doloso, pues la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Querétaro establece como causa para la suspensión de los efectos del nombramiento de un trabajador o bien para la terminación laboral, la comisión de delitos de cualquier género y que se haya dictado sentencia ejecutoriada.
- 9) **SÉPTIMO. Cierre de instrucción.** Una vez recibidos los informes de las autoridades, así como los alegatos de la accionante y del Ejecutivo del Estado, el dieciséis de agosto de dos mil veintiuno, se cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución en la presente acción de inconstitucionalidad.
- 10) **OCTAVO. Acuerdo de radicación.** Por acuerdo de veintinueve de octubre de dos mil veintiuno, el asunto quedó radicado en esta Segunda Sala y se ordenó su remisión a la Ponencia respectiva.

C O N S I D E R A N D O:

- 11) **PRIMERO. Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, y 11, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y, finalmente, en términos de los Puntos Segundo, fracción II, y Tercero del Acuerdo General del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 5/2013, dado el sentido de la presente resolución.
- 12) **SEGUNDO. Oportunidad.** Corresponde determinar si la acción de inconstitucionalidad fue presentada de manera oportuna.
- 13) El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹, dispone que 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 y que, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
- 14) En el caso, la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Querétaro, impugnada en la presente vía fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro el viernes dos de abril de dos mil veintiuno; por tanto, el plazo para la interposición transcurrió del sábado tres de abril al domingo dos de mayo de dos mil veintiuno, no obstante, al ser inhábil el último día del plazo, por disposición del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia, la demanda puede presentarse 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 impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.
En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles”.

- 15) Consecuentemente, si el escrito mediante el cual la Presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos promovió la acción de inconstitucionalidad, fue presentado el tres de mayo del año en curso en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, se concluye que fue presentada de manera oportuna.
- 16) **TERCERO. Legitimación.** A continuación, procede analizar la legitimación de la promovente de la acción de inconstitucionalidad, al tratarse de un presupuesto indispensable para su ejercicio.
- 17) Del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, puede ejercer la acción de inconstitucionalidad contra 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.
- 18) Asimismo, conforme a los artículos 59, en relación con el diverso 11, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional², las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.
- 19) Ahora, en el caso, si quien suscribe la acción de inconstitucionalidad es María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuya personalidad acreditó con copia certificada del nombramiento otorgado por el Pleno del Senado de la República el doce de noviembre de dos mil diecinueve, para el periodo 2019-2024; siendo dicha Comisión uno de los entes que pueden ejercer la acción de inconstitucionalidad contra leyes expedidas por las legislaturas locales, es claro que la accionante cuenta con la legitimación necesaria para promover el presente asunto.

2 Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.
Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

- 20) **CUARTO. Causas de Improcedencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que lo procedente en la presente acción de inconstitucionalidad, es sobreseer, en virtud de que existe un cambio en el sentido normativo de las fracciones impugnadas y, en ese sentido, han cesado sus efectos.
- 21) El treinta de septiembre de dos mil veintiuno, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”, la Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Administración Pública del Estado de Querétaro, cuyo Artículo Quincuagésimo Cuarto establece lo siguiente:

“ARTÍCULO QUINCUAGÉSIMO CUARTO. Se reforman la fracción III del artículo 10, las fracciones VI y XI del artículo 48 y el Artículo Primero Transitorio, todos de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Querétaro, para quedar como siguen:

[...]

Artículo 48. Para ser titular...

I. a la V. ...

VI. Gozar de buena reputación;

VII. a la X. ...

XI. No haber sido condenado mediante sentencia firme por delitos patrimoniales dolosos, cualquiera que haya sido la pena;

XII. No encontrarse, al...”

- 22) De lo anterior se colige que el artículo 48 de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Querétaro, en sus fracciones VI y XI impugnadas por la Comisión accionante en su demanda, sufrieron modificaciones sustanciales en su sentido normativo, que actualizan el supuesto de un nuevo acto legislativo, dando lugar al sobreseimiento de la presente acción de inconstitucionalidad por cesación de efectos.
- 23) En efecto, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que para considerar actualizada la causa de improcedencia por cesación de efectos derivado de la existencia de un nuevo acto legislativo, deben reunirse, al menos, los siguientes aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación trascienda en el sentido normativo.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 76/2021

- 24) Al respecto, resulta ilustrativa la jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.), de rubro siguiente: *“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO”*.³
- 25) En el caso, se colma el criterio formal, pues por virtud de la Ley referida, se modifican las fracciones VI y XI del artículo 48 de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Querétaro; ello, con motivo del desarrollo de las diferentes etapas que integran el proceso legislativo en el Estado de Querétaro.
- 26) Aunado a lo anterior, se cumple el requisito sustancial consistente en que la reforma entrañe un cambio en el sentido normativo de las porciones impugnadas en esta instancia, al haber sido modificadas en aspectos que las rediseñan, tal y como se muestra a continuación:

TEXTO IMPUGNADO	TEXTO REFORMADO
<p>Ley publicada en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro el 02 de abril de 2021</p>	<p>Ley publicada en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro el 30 de septiembre de 2021</p>
<p>“Artículo 48. Para ser titular de la Dirección General se deberá cumplir con lo siguiente: [...] VI. Gozar de buena reputación y <u>no haber sido condenado por delito doloso</u>; [...] XI. No haber sido condenado mediante sentencia firme por <u>delito doloso que le imponga pena de prisión</u>. Tratándose de delitos patrimoniales dolosos, cualquiera que haya sido la pena; y [...].”</p>	<p>“Artículo 48. Para ser titular de la Dirección General se deberá cumplir con lo siguiente: [...] VI. Gozar de buena reputación; [...] XI. No haber sido condenado mediante sentencia firme por delitos patrimoniales dolosos, cualquiera que haya sido la pena; [...].”</p>

- 27) De la transcripción inserta, se desprende que han cesado los efectos de las fracciones VI y XI del artículo 48 de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Querétaro, en sus porciones “y no

³ Datos de localización: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, página 65, registro 2012802.

haber sido condenado por delito doloso” y “delito doloso que le imponga pena de prisión.”, respectivamente, con lo cual se advierte un cambio sustancial en el sentido normativo contenido en el referido numeral, es decir, en los requisitos necesarios para ocupar el cargo de titular de la Dirección General del órgano conciliador de mérito.

- 28) En consecuencia, con fundamento en el artículo 20, fracción II en relación con la fracción V del numeral 19, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia, lo procedente es sobreseer en esta acción de inconstitucionalidad, al haber cesado los efectos de las porciones normativas impugnadas en este asunto.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

ÚNICO. Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad.

Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad, para los efectos legales a que haya lugar.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa. El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa se aparta del cambio de sistema normativo.

Firman la Ministra Presidenta de la Segunda Sala, el Ponente y la Secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

PRESIDENTA DE LA SEGUNDA SALA

MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

PONENTE

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

SECRETARIA DE ACUERDOS DE LA SALA

CLAUDIA MENDOZA POLANCO

La Secretaria de Acuerdos **CERTIFICA** que esta hoja corresponde a la ejecutoria dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 76/2021 en la sesión ordinaria celebrada el diez de noviembre del dos mil veintiuno. **DOY FE.**

Revisó: ACH

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, Octavo y Duodécimo Transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9º del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.