

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 9, fracción V de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua, expedida el 05 de febrero de 2020 en el Periódico Oficial del Gobierno de la esa entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, planta baja, Colonia Jardines en la Montaña, demarcación territorial Tlalpan, C. P. 14210, 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, a Claudia Fernández Jiménez, Graciela Fuentes Romero y Rubén Francisco Pérez Sánchez, con cédulas profesionales números 2070028, 08727841 y 1508301, respectivamente, que las y lo acreditan como licenciadas y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Yocelin Sánchez Rivera, Giovanna Gómez Oropeza, Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona y a Francisco Alan Díaz Cortes.

Índice.	
I. Nombre y firma de la promovente.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.	3
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.	3
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.	4
IX. Introducción.....	5
X. Conceptos de invalidez.....	6
ÚNICO	6
A. Marco constitucional aplicable.....	7
B. Inconstitucionalidad de la norma.....	12
1. Requisito de no haber sido condenado por delito doloso.	12
XI. Cuestiones relativas a los efectos.	18
ANEXOS.....	18



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 Chihuahua.

B. Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua.

III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.

Artículo 9, fracción V de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua, expedida mediante Decreto No LXVI/EXLEY/0589/2019 I P.O., publicado el 05 de febrero de 2020, en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa, disposición que a la literalidad establece:

“Artículo 9. Las personas que ejerzan profesiones en el trabajo social y psicología o carreras afines de las instituciones públicas y privadas que realicen estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción, deberán cumplir con los requisitos siguientes:

I. – IV. (...)

V. No haber recibido condena por delitos dolosos.

(...).”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º y 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.
- 2 y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho de igualdad.

- Prohibición de discriminación.
- 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 las disposiciones precisadas en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, 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.

La norma cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chihuahua el 05 de febrero de 2020, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del jueves 06 de febrero de 2020 al viernes 06 de marzo del mismo año. Por lo tanto, es oportuna al interponerse el día de hoy.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)¹ de la Constitución Política de los Estados Unidos

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

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

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

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 reconocidos 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 se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI², de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

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

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; (...)."

² "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

(...)."

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. Conceptos de invalidez.

ÚNICO. La fracción V del artículo 9 de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua exige que las personas no hayan sido condenadas por delitos dolosos para ejercer las profesiones de trabajo social y psicología o carreras afines que realicen estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción.

Dicha exigencia transgrede los derechos de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo al impedir de manera injustificada a las personas condenadas por cualquier delito doloso ejercer su profesión realizando estudios e informes en materia de adopción, aun cuando tal sanción haya sido cumplida.

En el presente concepto de invalidez se somete a consideración de ese Tribunal Constitucional la inconstitucionalidad del artículo 9, fracción V de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua.

Dicho precepto exige que las personas no hayan sido condenadas por delitos dolosos para ejercer las profesiones de trabajo social y psicología o afines que realicen estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción.

Lo anterior implica que el contenido de las normas resulta discriminatorio en tanto otorga un trato injustificadamente diferenciado para poder ejercer, tanto en instituciones públicas como privadas, las profesiones de trabajo social y psicología

o afines en la realización de estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción.

Para sustentar la premisa anterior, en un primer apartado, se desarrollará el contenido y alcance del derecho humano a la igualdad y la prohibición de discriminación y posteriormente se examinará la regularidad constitucional de cada una de las normas combatidas a la luz de un escrutinio estricto.

A. Marco constitucional aplicable.

1. Derecho de igualdad y no discriminación.

Para dar inicio con el análisis de las disposiciones combatidas, esta Comisión Nacional estima pertinente referir al artículo 1° de la Constitución Federal, el cual 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.**

Tal prohibición de discriminación es extensiva a todas las autoridades del Estado, y en todos los niveles de gobierno, en sus respectivos ámbitos de competencias.

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.³

Particularmente en el ámbito legislativo, el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido que da a las leyes, de manera que las palabras y oraciones utilizadas para regular las conductas y aspectos sociales que correspondan no

³ 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.**"

conduzcan a una distinción entre las personas que implique otorgar tratos de desigualdad o discriminación.

Es decir, este deber de cuidado a cargo del legislador le impele a velar por no incurrir en un trato diferenciado injustificado al diseñar y emitir el contenido de las normas jurídicas que formula.⁴

Resulta imperativo 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 constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferenciación arbitraria que redundará en detrimento de los derechos humanos.⁵

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 incurso en tal situación.⁶

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, 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.⁷

De esa manera, el desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional ha establecido 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,

⁴ Véase la tesis aislada 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."**

⁵ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 3 *supra*.

⁶ *Ídem*.

⁷ Tesis aislada 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"**

por lo que, en algunas ocasiones, hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido. Así, 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.⁸

Asimismo, 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.⁹

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.

En síntesis, como se indicó previamente, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que 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.

⁸ Tesis de 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.”***

⁹ 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.

- 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.¹⁰

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 y políticos, entre otros.¹¹

En el ámbito internacional, el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos 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.¹²

Bajo 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 *jus 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 ninguna situación jurídica que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten 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,

¹⁰ Tesis de 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.**"

¹¹ *Ídem.*

¹² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.¹³

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 incurso en tal situación.

2. Libertad de trabajo.

El primer párrafo del artículo 5° de la Constitución Federal, a señala:

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

De lo anterior, se desprende que todas las personas, en un plano de igualdad, pueden dedicarse a la actividad lícita que sea de su preferencia, ello implica el derecho a dedicarse a la profesión que así prefieran, como actividad económica que puedan desempeñar libremente.

Asimismo, referido precepto constitucional puntualmente establece que cualquier persona sin ningún impedimento podrá dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.

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.

¹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

En ese orden de ideas, el derecho que toda persona tiene al trabajo 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, en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, lo cual deberá ser garantizado por el Estado.

De tal forma, todas las personas ciudadanas que acrediten los requisitos determinados en la ley puedan ejercer la profesión que hayan seleccionado. Por tanto, no son admisibles las restricciones que impidan o dificulten ese ejercicio profesional.

Así, tal como lo ha sostenido la Primera Sala de ese Alto Tribunal Constitucional, si bien es cierto, el legislador ordinario está facultado para regular el derecho al trabajo para determinar su contenido y delimitar sus alcances, siempre bajo condiciones dignas y justas, y no para establecer límites que en su aplicación equivalgan en la realidad a una cancelación de su contenido¹⁴.

B. Inconstitucionalidad del requisito de no haber sido condenado por delito doloso.

Como se precisó en líneas previas, esta Comisión Nacional considera que la norma impugnada resulta contraria a los derechos de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo, reconocidos en el texto constitucional en sus artículos 1° y 5°.

Ello, ya que la norma impide de manera injustificada que las personas ejerzan las profesiones de trabajo social y psicología o afines en las instituciones públicas y privadas que realicen estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción, cuando hayan sido condenadas por delitos dolosos.

Es decir, la norma que ahora se impugna, limita de forma genérica a las personas sentenciadas por cualquier delito doloso, sin considerar si los delitos de que se trate se relacionan con las funciones a desempeñar en el ejercicio de las profesiones de trabajo social y psicología o carreras afines en las instituciones públicas y privadas,

¹⁴ *Cfr.* Amparo en revisión 1215/2008, resuelto en sesión de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 28 de enero de 2009, por unanimidad de 4 votos, bajo la ponencia del ministro José Ramón Cossío Díaz, secretaria Dolores Rueda Aguilar, p. 42.

que realicen estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción.

Al respecto, conviene traer a colación que conforme al artículo 15¹⁵, en relación con el diverso 18, fracción I¹⁶ del Código Penal de Chihuahua, se considera que actúa dolosamente, quien conoce la ilicitud de sus actos lo realiza aceptando o queriendo el resultado obtenido.

En ese sentido, cuando una persona haya cometido una conducta típica previendo el resultado o con la intención de su realización, aun cuando la misma no se encuentre vinculada o relacionada estrechamente con las funciones que se desempeñarán profesionalmente, le quedará vedado de manera absoluta la posibilidad de ejercer las profesiones de trabajo social y psicología o afines en instituciones públicas y privadas para realizar estudios e informes psicosociales y socioeconómicos en materia de adopción, inclusive cuando el delito no amerite pena corporal.

Se hace énfasis en el punto consistente en que, si bien la norma controvertida de alguna forma pretende acotar el requisito, al prever que las personas que se postulan a ejercer dichas profesiones en instituciones públicas o privadas para realizar estudios e informes psicosociales y socioeconómicos en materia de adopción no deben haber sido condenadas por delito doloso, lo cierto es que la disposición termina por excluir a todas las personas que se encuentren en esos supuestos.

En efecto, la norma impugnada resulta sobre inclusiva porque engloba a cualquier delito doloso. Esto significa que todas las personas condenadas por la comisión de cualquier delito doloso, sin atender a un tipo de delito específico, quedarán impedidas para ejercer su profesión para realizar estudios e informes psicosociales y socioeconómicos en materia de adopción.

¹⁵ “**Artículo 15.** Principio de acto

El delito sólo puede ser realizado por acciones o por omisiones dolosas o imprudenciales, penadas por la ley.”

¹⁶ “**Artículo 18.** Dolo e imprudencia

Las acciones u omisiones delictivas pueden ser:

I. Dolosas.

Obra dolosamente, quien conociendo la ilicitud de sus actos realiza un hecho típico, cuyo resultado quiere o acepta.

(...)”

Además, debe considerarse que el hecho de que una persona haya sido condenada por la comisión de delitos dolosos 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.

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 reinserirse en la sociedad en pleno ejercicio de sus derechos en un plano de igualdad.

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 norma impugnada debe ser entendido como una disposición que contiene una categoría sospechosa, al atentar contra la dignidad humana y tienen por efecto anular y menoscabar el derecho de igualdad para ejercer las profesiones antes referidas dentro de instituciones públicas y privadas en materia de adopciones.

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 el supuesto que nos ocupan (haber sido condenado penalmente) ello no implica que no se trate de una categoría sospechosa, 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.¹⁷

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.¹⁸

De ahí que se considere que, en el caso que nos ocupa, la disposición contiene una categoría sospechosa y, por tanto, procede un escrutinio estricto de su constitucionalidad.

En el caso concreto, se estima que la norma es discriminatoria con base en la categoría sospechosa consistente en la condición social y jurídica de las personas que condenadas por la comisión de un delito doloso para ejercer las profesiones de trabajo social y psicología o carreras afines en las instituciones públicas y privadas que realicen estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en

¹⁷ 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.”***

¹⁸ 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.

materia de adopción, por lo que quienes se encuentren en las situaciones señaladas serán excluidas de la posibilidad de ejercer referidas profesiones en dicha materia.

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:

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.¹⁹

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.

¹⁹ 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.”

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 haber sido condenado por delitos dolosos, para ejercer las profesiones de trabajo social y psicología o carreras afines en las instituciones públicas y privadas que realicen estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción, al no haber un mandato dentro de la propia Constitución Federal que exija un requisito de esa índole para este tipo de profesiones, aunado a que las actividades que les corresponde realizar no justifican restricciones tan amplias; por lo tanto, la normas no supera la primer fase del test y, consecuentemente, resultan discriminatorias.

Resulta claro que, si la conclusión del primer punto de examen es que la norma combatida no persigue 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, la norma impugnada no justifica una finalidad imperiosa ni constitucionalmente válida, por lo que indiscutiblemente no aprueban un juicio estricto de proporcionalidad o razonabilidad.

En conclusión, el artículo 9, fracción V de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua es discriminatoria por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ejercer las profesiones de trabajo social y psicología o carreras afines en las instituciones públicas y privadas que realicen estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción a las personas que no hayan sido condenadas o sentenciadas por la comisión de un delito doloso.

Además, propician 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, la norma combatida contraviene el principio de reinserción social, ya que tiene como consecuencia que las personas que han cometido cualquier tipo de delito doloso y que han sido condenadas por ello, quedan impedidas para ejercer las profesiones ya mencionadas, incluso en el caso de que los delitos de los que se trata no se relacionen con la función a desempeñar.

En consecuencia, a consideración de este Organismo Nacional, tal exigencia no se justifica sobre una base objetiva y razonable que se encuentre suficientemente acotada para no transgredir los derechos de las personas y, por tanto, la disposición impugnada debe considerarse violatoria de las prerrogativas de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo, debiendo declararse su invalidez.

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 la disposición impugnada, por lo que se solicita atentamente que de ser tildado de inconstitucional el precepto impugnado, 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 1° 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 Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Chihuahua del 05 de febrero de 2020, que contienen el Decreto No LXVI/EXLEY/0589/2019 I P.O. por el que se expidió la Ley de Adopciones de esa entidad. (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 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 fundados el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la norma impugnada.

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 los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Ciudad de México, a 06 de marzo de 2020.

**MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS



CNDH
M É X I C O