

ACUSE

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

2020-1100 3 00110 14  
OFICINA DE CERTIFICACION JUDICIAL Y CORRESPONDENCIA

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 de los artículos 22, fracciones II y III, y 27, fracción V, en las porciones normativas "*no haber sido sancionado por responsabilidad administrativa mediante una resolución firme o*" e "*intencional que amerite pena privativa de la libertad de más de un año;*" de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto número 357 publicado el 28 de marzo de 2020 en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa.

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 4° 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 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:.....	4
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
ÚNICO.....	8
A. Derecho de igualdad y no discriminación. ....	10
B. Libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.....	14
C. Inconstitucionalidad de los requisitos impugnados.....	15
1. Requisito de no haber sido inhabilitado o sancionado por responsabilidad administrativa. ....	16
2. Requisito de no haber sido sentenciado por delito doloso o que amerite pena privativa de la libertad de más de un año.....	17
3. Escrutinio estricto de los requisitos impugnados.....	21
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	25
ANEXOS.....	26

C N D H  
M É X I C O

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

**I. Nombre 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 Libre y Soberano de Zacatecas.

B. Gobernador del Estado de Zacatecas.

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

Artículos 22, fracciones II y III, y 27, fracción V, en las porciones normativas "no haber sido sancionado por responsabilidad administrativa mediante una resolución firme o" e "intencional que amerite pena privativa de la libertad de más de un año;" de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto número 357 publicado el 28 de marzo de 2020 en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa cuyo texto es el siguiente:

*"Artículo 22. Las personas servidores públicos que tengan a su cargo las funciones de asesores jurídicos, conciliadores laborales y registradores, deberán cumplir con los siguientes requisitos:*

*I. a II. (...)*

*III. No haber sido sentenciado por delito doloso;*

*IV. No haber sido inhabilitado para ejercer el servicio público por autoridad administrativa competente, y (...)."*

*"Artículo 27. Para ser titular del Órgano Interno de Control se requiere:*

*I. a IV. (...)*

*V. Gozar de buena reputación, no haber sido sancionado por responsabilidad administrativa mediante una resolución firme o no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de la libertad de más de un año; pero si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que afecte la buena fama en el concepto público, ello lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena, y (...)."*

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

- 1º, 5º y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 3 y 6 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador".
- 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- 2 y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

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

- Derecho a la igualdad y no discriminación.
- Derecho de acceso a un cargo en el servicio público.
- 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 recurso.

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

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60<sup>1</sup> 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.

---

<sup>1</sup> "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. (...)."

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.

En el caso, las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas el 28 de marzo de 2020, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del domingo 29 del mismo mes y año al lunes 27 de abril de la 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,<sup>2</sup> en cuyo Punto Primero determinó suspender todas sus actividades jurisdiccionales en el periodo comprendido del 18 de marzo al 19 de abril de 2020,<sup>3</sup> 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 declaran inhábiles los días del periodo comprendido del 20 de abril al 5 de mayo del 2020, y se habilitan 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

---

<sup>2</sup> 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:

<sup>3</sup> 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 de tiempo señalado, de conformidad con lo establecido en el Punto Segundo del Acuerdo General 3/2020 del Pleno de ese Máximo Tribunal aludido.

del Pleno y de las Salas de ese Alto Tribunal.<sup>4</sup>

Asimismo, el 27 de abril del año en curso se expidió el diverso Acuerdo General Plenario 7/2020,<sup>5</sup> 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,<sup>6</sup> 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, se promuevan, 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.

Como se mencionó anteriormente, el trigésimo día natural siguiente a aquél en que fueron difundidas las normas que se impugnan ocurrió el lunes 27 de abril 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 que se promueve el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe

---

<sup>4</sup> Acuerdo General 6/2020 del trece de abril de dos mil veinte del Pleno de la SCJN, disponible en: [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](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)

<sup>5</sup> 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](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)

<sup>6</sup> Acuerdo General Plenario 10/2020 del veintiséis de mayo 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](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)

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)<sup>7</sup>, 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. La facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI,<sup>8</sup> de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.



<sup>7</sup> "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; (...)."

<sup>8</sup> "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.** Los artículos 22, fracciones III y IV, y 27, fracción V, en las porciones normativas "no haber sido sancionado por responsabilidad administrativa mediante una resolución firme o" e "intencional que amerite pena privativa de la libertad de más de un año;", de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Zacatecas, imponen como requisitos para desempeñar los cargos de asesor jurídico, conciliador laboral, registrador y titular del Órgano Interno de Control, no haber sido inhabilitados, sancionados por responsabilidad

administrativa, sentenciados por delito doloso o que amerite pena de prisión mayor a un año.

Dichas exigencias transgreden los derechos de igualdad y de 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.

Lo anterior, pues las personas que han sido en algún momento sancionadas por responsabilidad administrativa o sentenciadas por la comisión de algún delito doloso y ya cumplieron con las sanciones que les fueron impuestas, deben quedar en la posibilidad de ocupar cargos públicos en igualdad de circunstancias que las demás personas.

En el presente concepto de invalidez se argumentará sobre la inconstitucionalidad de las fracciones III y IV del artículo 22, así como de la fracción V del diverso 27, fundamentalmente, porque excluyen de manera injustificada a un sector de la población para poder ejercer los cargos de asesor jurídico, conciliador laboral, registrador y titular del Órgano Interno de Control del Centro de Conciliación Laboral zacatecano.

Las normas controvertidas establecen como requisitos para acceder a dichos cargos, entre otros, los siguientes:

- ❖ Para los cargos de asesor jurídico, conciliador laboral y registrador:
  1. No haber sido sentenciado por delito doloso.
  2. No haber sido inhabilitado para ejercer el servicio público por autoridad administrativa competente.
  
- ❖ Para la titularidad del Órgano Interno de Control:
  1. No haber sido sancionado por responsabilidad administrativa.
  2. No haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de la libertad de más de un año.

A juicio de esta Comisión Nacional las normas resultan discriminatorias, en tanto otorga un trato injustificadamente diferenciado para las personas que aspiran a ejercer los referidos cargos.

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, así como la libertad de trabajo y el derecho a dedicarse a un cargo público. Posteriormente se examinará la regularidad constitucional de las disposiciones que se impugnan a la luz de un escrutinio estricto.

#### **A. Derecho de igualdad y no discriminación.**

Para dar inicio con el análisis de la disposición combatida, esta Comisión Nacional estima pertinente referir que el artículo 1° de la Constitución Federal señala que todas las personas gozan de los derechos humanos 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 competencias.

De esta manera, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico de forma transversal. Todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, *per se*, incompatible con la misma.<sup>9</sup>

De forma particular, 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 corresponden no

---

<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

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 constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferenciación arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.<sup>11</sup>

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.<sup>12</sup>

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.<sup>13</sup>

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, por lo que, en algunas

---

<sup>10</sup> 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."**

<sup>11</sup> Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 3 *supra*.

<sup>12</sup> *Ídem*.

<sup>13</sup> 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"**

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.<sup>14</sup>

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.<sup>15</sup>

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

En síntesis, como se indicó previamente, el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios:

- o 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.

---

<sup>14</sup> 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.**"

<sup>15</sup> Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, por mayoría de siete votos, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud.

- Igualdad en la Ley: opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.<sup>16</sup>

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha hecho patente que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos y políticos, entre otros.<sup>17</sup>

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.<sup>18</sup>

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 *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,

---

<sup>16</sup> 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.**"

<sup>17</sup> Ídem.

<sup>18</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.<sup>19</sup>

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.

### **B. Libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.**

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 (...)."*

Por su parte, el artículo 35, fracción VI, de la Norma Suprema precisa lo siguiente:

*"Artículo 35. Son derechos del ciudadano:*

*(...)*

*VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;*

*(...)."*

De lo 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, como actividad económica que puedan desempeñar libremente.

Es importante destacar que el precepto 5° 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.

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

---

<sup>19</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 "Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados", párr. 101.

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.

Bajo ese orden de ideas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que todo proceso de nombramiento de un cargo en la administración pública debe tener como función no sólo la selección según los méritos y calidades del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público. En consecuencia, se debe elegir al personal exclusivamente por el mérito personal y su capacidad profesional, a través de mecanismos objetivos de selección y permanencia que tengan en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones que se van a desempeñar.<sup>20</sup>

Así, el Tribunal Interamericano ha enfatizado que los procedimientos de nombramiento de las servidoras y los servidores públicos tampoco pueden involucrar privilegios o requisitos irrazonables, pues la igualdad de oportunidades se garantiza a través de una libre concurrencia.

De tal forma, 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.<sup>21</sup>

### **C. Inconstitucionalidad de los requisitos impugnados.**

Este Organismo Nacional estima que resultan discriminatorios los requisitos previstos en las normas impugnadas consistentes en no haber sido sancionado por responsabilidad administrativa, inhabilitado para ejercer cargos públicos, sentenciado por la comisión de un delito intencional o que amerite pena de prisión mayor de un año.

---

<sup>20</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela, Sentencia (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) de 30 de junio de 2009, párr. 72.

<sup>21</sup> *Ibidem*, párr. 73.

Ello, ya que las normas impiden de manera injustificada que las personas accedan a determinados cargos públicos con base en su condición social y/o jurídica, es decir, cuando hayan sido inhabilitadas para el servicio público, sancionadas por la comisión de alguna responsabilidad administrativa y sentenciadas por delitos dolosos.

### **1. Requisito de no haber sido inhabilitado o sancionado por responsabilidad administrativa.**

Por cuanto hace a los requisitos debe no haber sido inhabilitado para ejercer el servicio público o sancionado por responsabilidad administrativa, se considera que ambas exigencias son inconstitucionales.

La razón de lo anterior radica en que, cuando una persona ha sido sancionada por autoridad administrativa, una vez que ya ha cumplido con sus sanciones debe quedar en posibilidad de poder volver a ejercer un cargo público, de lo contrario se trataría de una inhabilitación o sanción perpetua.

Por otra parte, debe tomarse en consideración que una persona es susceptible de ser inhabilitada incluso por la comisión de una falta administrativa no grave, aunado a que, las personas que han sido sancionadas con esta medida y han cumplido la misma, deben quedar en posibilidad de ejercer un cargo público, pues, como se ha expuesto, se trata de un derecho fundamental.

En efecto, en términos de la Ley General en materia de responsabilidades de los servidores públicos, las sanciones administrativas, tanto por faltas graves como por no graves, consisten en:

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

Esto significa que las personas que, por la comisión de una falta administrativa grave o no grave, hayan recibido cualquier sanción o inhabilitación temporal, quedarán impedidas para ocupar los cargos en cuestión.

Este Organismo Nacional considera que, una vez que han cumplido con la sanción de inhabilitación, no existe justificación para excluirlas de la posibilidad de ejercer las funciones de asesores jurídicos, conciliadores laborales, registradores o titulares del Órgano Interno de Control del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Zacatecas.

Por tanto, tales requisitos resultan injustificados y desproporcionales, pues quienes ya cumplieron este tipo de sanciones administrativas deben encontrarse en la posibilidad de ejercer de nuevo un cargo público.

No escapa a la luz de esta Comisión Nacional que, si bien es cierto que el Estado se encuentra facultado para establecer los requisitos que estime más idóneos para quienes ejerzan la titularidad de los diversos cargos públicos, con el objeto de garantizar la optimización y un desempeño impecable de los servicios prestados a todas las personas que habitan en el territorio nacional, también lo es que la naturaleza de las sanciones responde a diversos factores de responsabilidad en que incurrió la persona sancionada.

Por lo tanto, establecer de forma genérica y absoluta que no podrán aspirar a ejercer los cargos de referencia todas aquellas personas que hayan sido sancionadas por responsabilidad administrativa o inhabilitadas en el servicio público, sin importar el tipo de falta que dio lugar a la referida sanción, así como tampoco la temporalidad de la misma, constituyen un requisito injustificado, pues tal situación no significa que las personas aspirantes no son aptas para desempeñar las funciones de asesores jurídicos, conciliadores laborales, registradores o titulares del Órgano Interno de control del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Zacatecas.

**2. Requisito de no haber sido sentenciado por delito doloso o que amerite pena privativa de la libertad de más de un año.**

Particularmente, en relación con los requisitos previstos en la fracción III del artículo 22 y en la fracción V del diverso 27 de la norma que ahora se impugna, este Organismo Nacional estima que los mismos resultan sobre inclusivos, en tanto limitan de forma genérica a las personas que hayan sido sentenciadas **por cualquier delito doloso** que amerite pena privativa de la libertad de más de un año, sin considerar si los delitos de que se trata se relacionan con las funciones a desempeñar en el cargo en cuestión.

Al respecto, conviene tomar en consideración que en la codificación penal del estado de Zacatecas existe una gran cantidad de delitos cuya sanción consiste en pena privativa de la libertad mayor a un año.

Lo anterior, permite hacer patente la sobreinclusividad de la norma impugnada, en tanto que las personas que han cometido cualquier delito doloso quedan imposibilitadas para desempeñar las funciones de asesores jurídicos, conciliadores laborales y registradores; y si el delito amerita pena privativa de la libertad de más de un año, quedan excluidas para ser seleccionadas como titulares del Órgano Interno del Control (OIC) del Centro de Conciliación Laboral zacatecano.

En este sentido, en términos de las disposiciones impugnadas, la persona que haya sido sentenciada por, prácticamente, cualquier delito intencional o que amerite pena de prisión mayor a un año, queda impedida para aspirar a los cargos referidos.

Asimismo, debe tomarse en consideración que, la norma excluye de forma injustificada a un sector de la población, pues aun cuando el delito por el que han sido sancionadas las personas no se encuentre vinculado o relacionado estrechamente con las funciones<sup>22</sup> que se desempeñarán en el cargo, les quedará vedado de manera absoluta la posibilidad de ser seleccionadas.

---

<sup>22</sup> "Artículo 23. Serán obligaciones de las y los servidores públicos que ejerzan funciones de asesoría jurídica, conciliación laboral y registro, las siguientes:

- I. Cumplir con los principios que rigen la función del Centro;
- II. Atender y dar respuesta a las consultas realizadas por los ciudadanos relacionadas con sus funciones de asesoría y conciliación;
- III. Dar seguimiento a los asuntos asignados hasta su total conclusión, en términos de su competencia;
- IV. Mantenerse actualizado en la materia en que se desempeña y documentarse de manera permanente;
- V. Llevar el control y estadística de los asuntos asignados e informar mensualmente del estado en que se encuentran;
- VI. Coordinarse con los demás servidores públicos afines a su área de responsabilidad con objeto de mejorar el servicio;
- VII. Excusarse de conocer de asuntos y procedimientos cuando notoriamente su actuación perjudique los intereses del usuario del servicio;
- VIII. Guardar el secreto profesional en el desempeño de sus funciones;
- IX. Mantener informado al usuario sobre el desarrollo del asunto que lo involucre;
- X. Denunciar, en su caso, las violaciones a los derechos humanos que detecten en el ejercicio de sus atribuciones independientemente de la autoridad de que se trate;
- XI. Cumplir con los programas de capacitación y certificación, que se implementen y los demás que se establezcan de conformidad con el servicio profesional de carrera, y
- XII. Las demás que le confieran esta Ley, el Estatuto Orgánico y otros ordenamientos legales aplicables."

"Artículo 29. El Órgano Interno de Control (...) contará con las siguientes atribuciones:

Al respecto, conviene tomar en consideración que en la Codificación Penal del estado zacatecano existe una gran cantidad de delitos cuya sanción consiste en pena privativa de la libertad mayor a un año y su comisión es dolosa.

A guisa de ejemplo, conviene traer a colación el delito de "abandono de familiares"<sup>23</sup> que sanciona "al que sin motivo justificado incumpla con la obligación alimentaria respecto de sus hijos, cónyuge, o de cualquier otro familiar, sin ministrarle los recursos para atender las necesidades señaladas en los artículos 265 y 266 del Código Familiar," con una pena de prisión de dos a cinco años.

Lo que se pretende ilustrar con el ejemplo anterior es que, en términos de las normas impugnadas, las personas que han cometido el ilícito de "abandono de familiares" y prácticamente cualquier delito, quedan impedidas para ser seleccionadas para los referidos cargos.

- 
- I. Llevar a cabo la investigación, substanciación y calificación de faltas administrativas no graves en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas;
  - II. Resolver sobre las responsabilidades de los servidores públicos del Centro e imponer, en su caso, las sanciones administrativas correspondientes, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas;
  - III. Elaborar y presentar a la autoridad substanciadora los informes de presunta responsabilidad administrativa que correspondan;
  - IV. Resolver los recursos de revocación que le sean interpuestos en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas;
  - V. Promover los recursos establecidos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas cuando sea procedente;
  - VI. Presentar las denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción;
  - VII. Implementar los mecanismos internos encaminados a prevenir actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas;
  - VIII. Comprobar el cumplimiento por parte de los órganos administrativos del Centro de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingreso, egreso, financiamiento, patrimonio y fondos;
  - IX. Realizar una verificación aleatoria sobre las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos del Centro, en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas;
  - X. Vigilar el cumplimiento de las normas y disposiciones relativas a los sistemas de registro; contabilidad, contratación y pago de personal; contratación de servicios y recursos materiales del Centro;
  - XI. Supervisar la ejecución de los procedimientos de contratación pública por parte de los contratantes para garantizar que se lleven a cabo en los términos establecidos por las disposiciones de la materia;
  - XII. Intervenir, en el ámbito de su competencia, en el proceso de entrega-recepción de acuerdo con la ley de la materia, y
  - XIII. Las demás que confieran otros ordenamientos."

<sup>23</sup> Artículo 251 del Código Penal para el Estado de Zacatecas.

Debe hacerse especial énfasis en el punto consistente en que, si bien el artículo 27, fracción V, de alguna forma pretende acotar el requisito, al prever que las personas que pretendan aspirar al cargo de titular del OIC deben haber sido sentenciadas por delito intencional que amerite pena privativa de la libertad mayor a un año, lo cierto es que la disposición termina por excluir a todas las personas que se encuentren en esos supuestos, con independencia de que la conducta típica cometida se relacione o afecte el desempeño de las facultades de dicho servidor público.

Resulta necesario señalar que la fracción V del artículo 27 de la ley que nos ocupa, en la última parte del párrafo, acota de cierta manera los delitos por los cuales quedarán excluidas las personas para acceder al cargo de titular del OIC, al señalar las conductas típicas de robo, fraude y abuso de confianza, las cuales pueden estar relacionadas con el desempeño de las funciones del referido cargo, en contraste con la porción normativa que señala de manera genérica cualquier delito intencional con pena de prisión mayor de un año, razón por la cual, solamente este último requisito es el que se impugna.

En este sentido, resulta evidente que el requisito de no haber sido sentenciado por delito doloso excluye de manera tajante a toda persona que haya realizado una conducta típica intencional, así como la porción normativa que señala que no se le haya impuesto una pena mayor a un año de prisión, son hipótesis demasiado abiertas y excesivas que impiden de forma injustificada a determinadas personas para ocupar cargos públicos, con base su condición social y/o jurídica.

Derivado de lo anterior, resulta inconcuso que las normas otorgan un trato diferenciado a las personas para ser seleccionadas como asesores jurídicos, conciliadores laborales, registradores o titulares del OIC del referido Centro de Conciliación Laboral a quienes hayan sido sentenciados por cualquier delito doloso o les haya sido impuesta pena privativa de la libertad de más de un año, aun cuando ya hubieren compurgado la misma, otorgándoles un trato inferior respecto a las demás personas que no hayan recibido una condena similar.

Además, debe considerarse que el hecho de que una persona haya sido sancionada con la privación de su libertad, forma parte de su vida privada, de su pasado y su proyección social; por tanto, no es constitucionalmente válido que por esa razón se les excluya de participar para ocupar cargos o puestos públicos.

Por lo tanto, una vez que la persona ha cumplido 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.

### 3. Escrutinio estricto de los requisitos impugnados.

Ahora bien, al alegarse una vulneración al principio de igualdad y la prohibición de discriminación, esta Comisión Nacional estima que los requisitos exigidos en las disposiciones impugnadas deben ser entendidos como disposiciones que contienen una categoría sospechosa:

Este Organismo Nacional encuentra que las disposiciones que se contravienen atentan contra la dignidad humana y tienen por efecto anular y menoscabar el derecho de igualdad.

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 1° 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 *numerus 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 (No haber sido inhabilitado para ocupar cargos públicos o sancionado por responsabilidad administrativa y condenado por delitos dolosos que ameriten pena privativa de la libertad mayor a un año), 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 que 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.<sup>24</sup>

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.<sup>25</sup>

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 las normas discriminan con base en la categoría sospechosa consistente en la condición social y jurídica de las personas que han sido inhabilitadas para ocupar un cargo público, sancionadas por responsabilidad administrativa, condenadas por delitos dolosos o que ameriten pena privativa de la libertad mayor a un año, por lo que, quienes se encuentren en las situaciones señaladas serán excluidas de la posibilidad de ser seleccionados como para los

---

<sup>24</sup> 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."**

<sup>25</sup> Cfr. Amparo directo en revisión 597/2014, resuelto en sesión de 19 de noviembre de 2014, por unanimidad de cinco votos, bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna; Corte Constitucional de Sudáfrica. Harksen V. Lane No. 1997 (4) SA 1 (CC), 1997 (11) BCLR 1489 (CC), párr. 49.

cargos públicos de asesores jurídicos, conciliadores laborales, registradores y titular del OIC del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Zacatecas.

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 las disposiciones reclamadas.

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.<sup>26</sup>

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

En 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.

---

<sup>26</sup> 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, las normas impugnadas no cumplen con el primer nivel de escrutinio, en virtud de que no existe una justificación constitucionalmente imperiosa para exigir que las personas no hayan sido inhabilitadas para ocupar un cargo público, sancionadas por responsabilidad administrativa, condenadas por delitos dolosos o que ameriten pena privativa de la libertad mayor a un año para fungir como asesores jurídicos, conciliadores laborales, registradores o como titular del OIC del multireferido centro de conciliación, dado que no hay un mandato dentro de la propia Constitución Federal que exija requisitos de esa índole para este tipo de actividades, aunado a que las atribuciones que les corresponden no justifican restricciones tan amplias; por lo tanto, las normas no superan la primer fase del test y, consecuentemente, resultan discriminatorias.

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 encuentran conectadas con el logro de objetivo constitucional alguno y mucho menos que se trata de las medidas menos restrictivas posibles.

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

En conclusión, las fracciones III y IV del artículo 22, así como la fracción V del diverso 27, en las porciones normativas “no haber sido sancionado por responsabilidad administrativa mediante una resolución firme o” e “intencional que amerite pena privativa de la libertad de más de un año;” impugnadas son discriminatorias por generar una distinción, exclusión o preferencia arbitraria e injusta entre las personas que han sido en algún momento inhabilitadas, sancionadas por cualquier responsabilidad administrativa, sentenciadas por la comisión de un delito doloso o que amerite pena privativa de la libertad mayor a un año y ya han cumplido con tales sanciones.

Además, propician un supuesto de discriminación por motivos de condición social o jurídica, pues dichas distinciones tienen 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 de reinserción social<sup>27</sup>, ya que las fracciones que refieren a no haber sido sancionado por delito doloso o intencional que amerite pena de prisión de más de un año, tienen como consecuencia que las personas que han sido sentenciadas por esos supuestos queden impedidas para acceder a los cargos públicos de asesores jurídicos, conciliadores laborales, registradores o titulares del OIC del Centro de Conciliación Laboral zacatecano, 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, tales exigencias no se justifican sobre una base objetiva y razonable que se encuentre suficientemente acotada para no transgredir los derechos de las personas y, por tanto, las normas impugnadas deben considerarse violatorias de las prerrogativas de igualdad y no discriminación, así como del principio de reinserción social, 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 las disposiciones impugnadas en el presente medio de control constitucional, publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas el 28 de marzo de 2020, 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.

---

<sup>27</sup>Jurisprudencia P./J. 31/2013 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, diciembre de 2013, Materia Constitucional, Décima Época, página 124, del rubro y texto siguientes: *"REINSERCIÓN DEL SENTENCIADO A LA SOCIEDAD. SU ALCANCE CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.*

## 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 1° 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 Estado de Zacatecas del 28 de marzo de 2020, que contiene el Decreto 357 por el que se expidió la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Zacatecas (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 fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas 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 el concepto de invalidez planteado en la demanda.

Ciudad de México, a 01 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

M É X I C O

