

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 de la fracción VI del artículo 12 de la Ley Número 652, para la Elección de Comisarías Municipales del Estado de Guerrero, publicada el 19 de febrero de 2021 en el Periódico Oficial del Gobierno de la citada 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 Luciana Montaña Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, Claudia Fernández Jiménez, Tania Sofía Flores Meza y a Alberto de Jesús Lara Ghenno, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2070028, 08721407 y 08735629, respectivamente, que las acreditan 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 Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González y al licenciado Edy Rojas Rojas; así como a María Guadalupe Vega Cardona y Abraham Sánchez Trejo.

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:	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.	Concepto de invalidez.	6
ÚNICO.	6	
A.	Derecho de igualdad y no discriminación.	7
B.	Libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.	11
C.	Inconstitucionalidad de la norma.	15
D.	Test de escrutinio estricto de proporcionalidad.	18
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.	22
ANEXOS.	23



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 de Guerrero.
- B. Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero.

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

Artículo 12, fracción VI, de la Ley Número 652, para la Elección de Comisarías Municipales del Estado de Guerrero, publicado el 19 de febrero de 2021 en el Periódico Oficial del Gobierno de dicha entidad federativa, cuyo texto se transcribe a continuación:

*Artículo 12. Para ser comisaria o comisario se requiere:
(...)
VI. No haber sido condenada o condenado por delito intencional.*

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.
- 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

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.
- Principio de reinserción social.

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 del decreto y preceptos mencionados 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 Guerrero el 19 de febrero de 2021, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del sábado 20 de ese mes al domingo 21 de marzo de la presente anualidad.

Sin embargo, al ser inhábil este último día para la presentación de la demanda, por disposición legal expresa del citado artículo 60, la misma puede presentarse el primer día hábil siguiente. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

VIII. Legitimación 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

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

Unidos Mexicanos, dispone que esta Comisión Nacional 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.

De conformidad con 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

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; (...)."

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. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El artículo 12, fracción VI, de la Ley Número 652, para la Elección de Comisarías Municipales del Estado de Guerrero, exige como requisito para desempeñar el cargo de comisaria o comisario municipal, no haber sido condenada o condenado por delito intencional.

Dicha exigencia transgrede 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, ya que la norma impugnada impide de forma injustificada que las personas que han sido condenadas por cualquier delito intencional, puedan desempeñar tales funciones, aun cuando las sanciones impuestas ya hayan sido cumplidas, por lo que vulneran derechos humanos reconocidos en la Constitución General de la República.

En el presente concepto de invalidez se argumentará la incompatibilidad del precepto impugnado, el cual prevé los requisitos para acceder a la titularidad de la Comisaría Municipal, entre otros, el de no haber sido condenado por delito intencional.

Esta Comisión Nacional considera que tal exigencia resulta desproporcionada y tiene el efecto de excluir de forma injustificada a un sector de la población de la posibilidad de ejercer los cargos y empleos de mérito, por lo que se estima que transgrede el derecho de igualdad y no discriminación. Adicionalmente, constituye una medida legislativa que atenta contra el ejercicio del derecho a la libertad de trabajo y de acceso a un cargo.

Para exponer los argumentos que hacen patente la inconstitucionalidad de la norma de mérito, el concepto de invalidez se estructura de la siguiente manera:

En un primer apartado se expone el contenido de los derechos a la igualdad y la prohibición de discriminación. Posteriormente, se abordarán algunos aspectos sobre la libertad de trabajo y el derecho a dedicarse a un cargo público, para finalmente evidenciar el vicio de constitucionalidad contenido en la disposición impugnada y concluir que la misma no supera un escrutinio de proporcionalidad, de conformidad con los precedentes sostenidos por ese Alto Tribunal.

A. Derecho de igualdad y no discriminación.

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.³

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 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

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.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 incursos 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

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.**"

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.

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

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 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.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, el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios:

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”***

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

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

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.

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, 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.

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

El artículo 5º, primer párrafo, de la Norma Fundamental dispone que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. Por su parte, el numeral 35, fracción VI, consagra como derecho de los ciudadanos mexicanos poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.

De 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.

De la interpretación armónica de esos preceptos, así como del parámetro expuesto en el apartado anterior, se desprende que todas las personas, en un plano de igualdad, pueden dedicarse a la actividad lícita que sea de su preferencia, lo que implica el derecho a dedicarse al cargo público de su elección cuando sean

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

nombrados para tal efecto, consistiendo, a su vez, en una actividad económica que puedan desempeñar libremente.

Es importante mencionar que el numeral 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, derecho que únicamente podrá vedarse por determinación judicial o resolución gubernativa, en los términos de la ley, cuando se ofendan los derechos de terceros o de la sociedad.

Por su parte, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la obligación de adoptar providencias para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura; asimismo, los artículos 6 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", establecen que toda persona tiene derecho al trabajo, el cual implica el goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias.

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.¹⁴

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.

¹⁴ 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.

En el caso que nos ocupa, esta Comisión Nacional estima necesario realizar algunas manifestaciones que llevan a la convicción de que el cargo de comisaria o comisario municipal participa en la naturaleza de un cargo público.

Al respecto, la Segunda Sala de ese Alto Tribunal ha sostenido que tratándose de un empleo en el servicio público, debe considerarse que lo dispuesto en el artículo 108 de la Norma Suprema, que establece qué personas se consideran como servidoras públicas, no debe de tomarse en forma limitativa, sino como un catálogo enunciativo, lo que incluye a “*todos los servidores públicos*”, sin importar la clase de empleo, cargo o comisión que desempeñen, ni el nivel de la función, ni tampoco la institución en donde laboren.¹⁵

En este sentido, lo medular y definatorio del concepto es que son servidores públicos “*todos los que sirvan al Estado, a la Federación, al gobierno, a la nación, al interés público, a la sociedad, incluidos los que manejan recursos y fondos federales*”¹⁶.

Para el caso que nos ocupa, es necesario referir que el legislador guerrerense define la institución de las Comisarías Municipales como aquella ejercida por personas ciudadanas elegidas por las comunidades y reconocidas oficialmente por el Ayuntamiento, las cuales no tienen facultades ejecutivas, sino de funciones **auxiliares de seguridad pública, organizan a la comunidad para la prestación de servicios públicos, así como auxiliares de recaudación de contribuciones especiales**; representan a la comunidad ante el ayuntamiento; las cuales tienen a su cargo la expedición de constancias de residencia, entre otras¹⁷.

Asimismo, en los artículos 4º de la ley combatida, así como 34 y 197 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, se previó que las Comisarías son órganos de desconcentración (sic) territorial de la Administración Pública Municipal y de participación de la comunidad, de integración vecinal y de carácter honorífico, cuyas funciones se detallan en el artículo 201 de la mencionada Ley Orgánica:

¹⁵ Cfr. la sentencia dictada por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 793/2018, en sesión pública celebrada el 16 de enero de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, p. 47.

¹⁶ Cfr. *Ídem*.

¹⁷ Cfr. Iniciativa por la cual se expide la Ley Número 652, para la Elección de Comisarías Municipales del Estado de Guerrero, *Óp. Cit.*, p. 11-12.

- Aplicar los bandos, reglamentos y ordenanzas municipales bajo el control del Presidente Municipal;
- Cuidar el orden público imponiendo las sanciones administrativas y tomando las medidas de seguridad que las leyes, y el bando de policía y buen gobierno previenen;
- Actuar como auxiliar del Ministerio Público del Fuero Común y de los Síndicos Procuradores cuando sea requerido;
- Formular y remitir anualmente al Ayuntamiento el padrón de habitantes de la Comisaría;
- Ejercer vigilancia en materia de salud pública, sobre todo entratándose (sic) de enfermedades infectocontagiosas y epidémicas;
- Dar cuenta al Ayuntamiento del estado de los caminos y de la infraestructura de riego, así como de lo relativo al agua potable y drenaje;
- Coordinar los trabajos de consulta popular y de participación de la comunidad en la ejecución de obras y prestación de servicios de beneficio colectivo;
- Conducir las labores de protección civil en casos de desastre;
- Actuar como auxiliar de las autoridades agrarias cuando sea requerido;
- Coadyuvar con las autoridades educativas y sanitarias en el acopio de información estadística así como en el desarrollo de programas sobre educación y salud que se efectúen en su jurisdicción;
- Promover la participación de la comunidad en los asuntos a que se refiere la Ley que Establece las Bases para el Fomento de la Participación de la Comunidad y en particular para la construcción, reparación y mantenimiento de establecimientos escolares y sanitarios;

- Expedir gratuitamente los certificados requeridos por el Oficial del Registro Civil para acreditar las insolvencias en los casos de inhumación;
- Aprender a los delincuentes en caso de flagrante delito y remitirlos a las autoridades competentes;
- Presentar a los habitantes de la Comisaría un informe anual de actividades y estado de cuentas de los recursos que hubieren tenido a su cargo y sobre las obras que se le hubieren encomendado, y
- Las demás que señalen las leyes y reglamentos.

Por las funciones que desempeñará la comisaria o el comisario municipal se puede concluir que ejercen actividades del servicio público a nivel municipal, por lo que la exigencia de no haber sido condenada o condenado por delito intencional, limita o restringe a las personas que se encuentren en esa situación de acceder a ese empleo, excluyéndolos injustificadamente y obstaculizando el derecho consagrado en el artículo 35, fracción VI, de la Norma Fundamental.

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.¹⁸

C. Inconstitucionalidad de la norma.

Como se bosquejó en líneas previas, esta Comisión Nacional considera que el precepto impugnado resulta contrario a los derechos de igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y acceso a un cargo público, reconocidos en el texto constitucional en los artículos 1º, 5º y 35, fracción VI, así como los preceptos correlativos de los tratados internacionales en materia de derechos humanos que fueron citados y referidos con anterioridad.

Para exponer las razones que conllevan la inconstitucionalidad de la fracción impugnada, a continuación, se transcribe en sus términos para una mayor claridad:

¹⁸ *Ibidem*, párr. 73.

“Artículo 12. Para ser comisaria o comisario se requiere:

I. - V. (...)

VI.- No haber sido condenada o condenado por delito intencional.”

De lo anterior, este Organismo advierte que la norma impide de manera injustificada que las personas puedan desempeñarse como comisaria o comisario municipal cuando hayan sido condenadas por un delito intencional, aun cuando ya compurgaron la pena impuesta por los ilícitos respectivos.

En efecto, el precepto en combate limita de forma genérica los derechos de las personas condenadas por cualquier delito intencional, sin considerar si las conductas sancionadas de que se trate se relacionan o no con las funciones que deban desempeñar una vez que asuman el cargo en cuestión.

Lo anterior, en razón de que, a juicio de esta Institución Autónoma, no es constitucionalmente válido que se impida el acceso al desempeño de ese cargo público a las personas que hayan sido condenadas por un delito intencional, una vez que cumplieron con la pena, dado que tal medida se traduce en una exclusión injustificada y discriminatoria para las personas que se encuentren en esa condición social y/o jurídica, que les impide ejercer su derecho a la libertad de trabajo y, en específico, a ocupar un cargo público.

Por el contrario, esta Comisión Nacional considera que para que una restricción de esa naturaleza sea válida deben examinarse las funciones y obligaciones que tiene a cargo cada uno de los puestos correspondientes y, una vez hecho lo anterior, señalar con precisión únicamente las conductas ilícitas que se encuentran estrechamente vinculadas con el empleo en cuestión.

Al respecto, conviene tomar en consideración que las personas que se desempeñen como comisarias municipales, ejercen –entre otras funciones– atribuciones de carácter administrativa, técnica, auxiliares y de cooperación con diversas autoridades del Ayuntamiento, de salud, educativas, entre otras, así como de vinculación entre la población y autoridades, tal como lo prevé el diverso 201 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero.

No obstante, se considera que en atención a esas actividades, la restricción contenida en la norma impugnada es desproporcionada y atenta contra el derecho a la libertad

de trabajo y el derecho de acceder a un cargo en el servicio público, toda vez que excluye a todas las personas que hayan sido condenadas por un delito intencional, aun cuando el hecho ilícito no se relacione de manera alguna con las atribuciones correspondientes al cargos de la Comisaría Municipal, de manera que la norma resulta sobreinclusiva.

Además, es importante traer a colación que el legislador guerrerense ha estimado que las Comisarías Municipales son resultado de una **participación de la comunidad, de integración vecinal**, que han sido siempre la reunión de varios individuos o familias ligadas entre sí o por el **vínculo que demuestra su unidad e identidad como núcleo poblacional**, así mismo cuentan con territorios ejidales o comunales, costumbres y tradiciones que los diferencian de los demás grupos poblacionales; tienen un sistema de gobierno propio, depositado en un Comisario Municipal, electo en votación popular directa por medio de mecanismos vecinales¹⁹.

Además, ha puntualizado que esas instituciones constituyen **el contacto primario e inmediato de una autoridad con la ciudadanía y, en general con la población de la comunidad**, y por ello convergen en éstas, características esenciales que les son propias y que les distinguen de cualquier cargo de representación popular obtenido a través del sistema de partidos políticos²⁰.

En ese tenor, esa Comisión Nacional considera que toda vez que la naturaleza de ese cargo entraña una función representativa propia característica de las comunidades de los municipios de Guerrero, que simbolizan identidad y unidad entre sus miembros, no resulta razonable el requisito establecido en la fracción VI del artículo 12 de la Ley multirreferida, pues además les impide participar en un procedimiento de elección para ocupar tal cargo.

Debe hacerse especial énfasis en que la disposición normativa controvertida de alguna forma pretende acotar el requisito al prever que las personas que pretendan acceder a indicado cargo no deben haber sido condenadas por la comisión de delitos intencionales, con lo cual se exige cierta probidad y honestidad a las personas que aspiren a ser titular de la Comisaría Municipal, de manera que se garantice que su ejecución sea regular y se apegue en todo momento a la legalidad.

¹⁹ Cfr. Iniciativa por la cual se expide la Ley Número 652, para la Elección de Comisarías Municipales del Estado de Guerrero, *Óp. Cit.*, p. 10.

²⁰ Cfr. Iniciativa por la cual se expide la Ley Número 652, para la Elección de Comisarías Municipales del Estado de Guerrero, *Óp. Cit.*, p. 11.

Sin embargo, el precepto en combate desborda su objetivo y terminan por excluir a las personas que pretenden reinsertarse a la sociedad, tras haber cumplido una pena por la comisión de conductas delictivas, con base en su situación social y/o jurídica, por haber sido acreedores de una sanción penal en el pasado.

Consecuentemente, la norma impugnada resulta discriminatoria por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar el cargo que nos ocupa, además de propiciar un supuesto de discriminación por motivos de condición social, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente mediante el desempeño de un servicio público.

D. Test de escrutinio estricto de proporcionalidad.

Finalmente, esta Comisión Nacional sostiene que el requisito exigido en la disposición impugnada consistente en que las personas que aspiren a ocupar el cargo previamente mencionado no hayan sido condenadas por un delito intencional, debe ser analizado a la luz de la proscripción constitucional de hacer distinciones basadas en categorías sospechosas de discriminación.

Lo anterior, en virtud de que la norma en combate atenta contra la dignidad humana y tiene por efecto anular y menoscabar el derecho de las personas a ser nombradas para cualquier empleo público, como lo es el caso para aspirar a desempeñarse en las Comisarías Municipales en el estado de Guerrero.

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 *números 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.

Aunque dicho párrafo no prevé textualmente la prohibición de discriminar a las personas cuando se encuentren en el supuesto que nos ocupa –haber sido condenado penalmente por delitos intencional–, ello no implica que no se trate de una categoría sospechosa, máxime cuando la Primera Sala de ese Alto Tribunal Constitucional 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.²¹

Además, tal como lo ha sostenido ese Alto Tribunal, la razón de tener un catálogo de categorías sospechosas es resaltar –de manera no limitativa– que 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.²²

²¹ 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.”*

²² 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.

De ahí que se considere como categoría sospechosa el supuesto previsto en la norma impugnada, por tanto, procede analizarla a la luz de un escrutinio estricto de constitucionalidad.

En el caso, se estima que el precepto normativo impugnado es discriminatorio con base en las categorías sospechosas consistentes en la condición social y/o jurídica de las personas que han sido condenadas por la comisión de delitos intencionales, para ocupar un cargo público, por lo que quienes se encuentren en la situación señalada serán excluidas de la posibilidad de ser designadas como comisarias comisarios municipales en el estado de Guerrero.

Con la finalidad de llegar a tal conclusión, esta Institución Nacional estima indispensable basarse en un análisis estricto de constitucionalidad de la norma reclamada.

En ese sentido, es oportuno precisar que conforme a los precedentes sostenidos por ese Alto Tribunal 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.²³

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.

²³ 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."

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

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

En el caso concreto, el precepto normativo impugnado incumple con el primer requisito de escrutinio, en virtud de que no existe una justificación constitucionalmente imperiosa para exigir no haber sido condenada o condenado por delitos intencionales para desempeñarse en las Comisarías Municipales, dado que el legislador local no ha hecho una relación de tal exigencia con las actividades que les corresponde realizar; por lo tanto, la norma no supera esta primer grada de examen estricto y, consecuentemente, resulta discriminatoria.

Atento a lo anterior resulta claro que, si la conclusión del primer punto de escrutinio es que la norma combatida no persiguen un fin constitucionalmente imperioso, tampoco puede afirmarse que se encuentra conectada con el logro de objetivo constitucional alguno y tampoco que se trate de la medida menos restrictiva posible.

En suma, atendiendo a los elementos descritos, el artículo 12, fracción VI, de la Ley Número 652, para la Elección de Comisarías Municipales del Estado de Guerrero, no justifica una finalidad imperiosa ni constitucionalmente válida, ya que no aprueban un juicio estricto de proporcionalidad.

Sin embargo, en caso de que ese Máximo Tribunal considere que mencionada medida legislativa persiguen una finalidad imperiosa establecida en la Constitución y que, en su caso, se encuentran estrechamente vinculadas con la misma, esta Comisión Nacional no estima que la misma sea lo menos restrictiva posible.

Lo anterior, en virtud de que como ya se mencionó anteriormente, los alcances de la norma resultan extremadamente amplios. El legislador, en todo caso, debió haber acotado lo más posible las exigencias impugnadas, de forma que únicamente se

restringiera el acceso a las personas que aspiren a los cargos en comento cuando hayan cometido conductas delictivas realmente gravosas y que se encuentren estrechamente vinculadas con las funciones de los puestos correspondientes, de forma tal que permitan válidamente poner en duda que el aspirante en cuestión vaya a ejercer de manera proba, íntegra y honesta sus atribuciones.

Además, debe considerarse que el hecho de que una persona haya sido condenada por la comisión de delitos intencionales, forma parte de la vida privada de una persona en el pasado y su proyección social; por ello, no es dable que por esa razón se excluya a las personas de participar activamente en los asuntos que le atañen a su comunidad.

Por lo tanto, una vez que la persona ha cumplido la pena que se le haya impuesto, debe estimarse que se encuentra en aptitud de volver a ocupar un cargo público.

En conclusión, el precepto controvertido es discriminatorio por generar una diferenciación injustificada, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar un cargo en las Comisarías Municipales del Estado de Guerrero por motivos de su condición social y/o jurídica, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el ejercicio del derecho a la libertad de trabajo y a acceder a un cargo público de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente en igualdad de condiciones a las demás.

En consecuencia, a juicio de este Organismo Nacional, tal exigencia no se justifica sobre una base objetiva y acotada y, por tanto, la norma impugnada debe considerarse violatoria de las prerrogativas de igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y de acceso a los cargos, 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 la fracción VI del artículo 12 de la Ley Número 652, para la Elección de Comisarías Municipales del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de dicha entidad federativa el 19 de febrero de 2021, por lo que se solicita atentamente que de ser tildada de inconstitucional la disposición combatida, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, en particular el diverso 200, fracción

V, de la Ley Orgánica del Municipio Libre guerrerense, 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 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.

2. Copia simple del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero del 19 de febrero de 2021, que contiene la Ley Número 652, para la Elección de Comisarías Municipales de mencionada entidad federativa (Anexo dos).

3. Disco compacto con 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 inconveniencia 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 el concepto de invalidez planteado en la demanda.

Ciudad de México, a 22 de marzo de 2021.

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

LMP/TSM