

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 los artículos 8, fracción V, 11, fracción V, 13, fracción V, 15, fracción V, 17, fracción V y 66, fracción III, de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, expedida mediante Decreto Número 321 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el 23 de abril de 2021.

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, 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 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 Kenia Pérez González y Marisol Mirafuentes de la Rosa, y al licenciado Edy Rojas Rojas; así como a María Guadalupe Vega Cardona, Paola Delgado Courrech, Abraham Sánchez Trejo y Francisco Alan Díaz Cortes.

Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III.	Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.	3
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.	3
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción.	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	4
IX.	Introducción.....	5
X.	Conceptos de invalidez.....	6
	PRIMERO.....	6
	A. Derecho de igualdad y no discriminación.....	7
	B. Libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.....	11
	C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.	13
	D. Test de escrutinio ordinario de proporcionalidad.....	21
	SEGUNDO.....	24
	A. Parámetro en materia de las libertades fundamentales de expresión y reunión. 25	
	B. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.....	32
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	36
	ANEXOS	37

CNDH
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 y firma de la promovente.

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

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

A. Congreso del Estado de Guanajuato.

B. Gobernador Constitucional del Estado de Guanajuato.

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

Los artículos 8, fracción V, 11, fracción V, 13, fracción V, 15, fracción V, 17, fracción V, y 66, fracción III, de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, expedida mediante Decreto Número 321 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el 23 de abril de 2021.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 5º, 6, 9, 14, 16 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 13, 15, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 19, 21, 25 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho de igualdad y prohibición de discriminación.
- Derecho de acceso a un cargo en el servicio público.
- Libertad de trabajo.
- Libertad de expresión.
- Libertad de reunión.

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 normativas precisadas en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato el 23 de abril de 2021, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del sábado 24 de ese mes y año al domingo 23 de mayo de la presente anualidad. Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la demanda, por disposición expresa del referido artículo 60, la acción puede promoverse el primer día hábil siguiente, por lo que es oportuna al interponerse el día de hoy.

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

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

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

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

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado 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

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.

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 derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

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 (...)."

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

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

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. Los artículos 8, 11, 13, 15 y 17 de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, todos en su fracción V, establecen requisitos discriminatorios para acceder a diversos cargos dentro de un juzgado cívico en la entidad, a saber: juez, facilitador, secretario, defensor de oficio y médico; por lo que contravienen los derechos de igualdad y no discriminación, la libertad de trabajo y de acceso a un empleo público.

Este Organismo Nacional estima que la exigencia de no haber sido suspendido o inhabilitado para el desempeño de un cargo público impide de forma injustificada que las personas que se encuentren en dicha circunstancia, puedan acceder a ocupar los distintos cargos de mérito, aun cuando dichas sanciones ya hayan sido cumplidas, por lo que resultan contrarias a la Constitución Federal.

En el presente concepto de invalidez se argumentará la incompatibilidad con el bloque de constitucionalidad mexicano de las disposiciones normativas precisadas *supra*, las cuales establecen que, para ser juez de justicia cívica, facilitador, secretario, defensor de oficio y médico en un juzgado cívico se requiere *no haber sido inhabilitado para el desempeño de un cargo público*.

Lo anterior, dado que esta Comisión Nacional considera que tal exigencia resulta sobre inclusiva, desproporcionada y tiene el efecto de excluir de forma injustificada a un sector de la población de la posibilidad de acceder a los cargos de mérito, por lo que se estima que transgrede el derecho de igualdad y no discriminación y, adicionalmente, constituye una medida legislativa que atenta contra el ejercicio del derecho a la libertad de trabajo y de acceso a un cargo público.

Ahora bien, para exponer los argumentos que hacen patente la inconstitucionalidad de dichos preceptos, el concepto de invalidez se estructura de la siguiente manera:

En un primer apartado se desarrolla el contenido y alcance 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 las disposiciones impugnadas y determinar que las mismas no superan un escrutinio ordinario de proporcionalidad, de conformidad con los precedentes sostenidos por ese Alto Tribunal.

A. Derecho de igualdad y no discriminación.

Para dar inicio con el análisis de la disposición combatida, esta Comisión Nacional estima pertinente mencionar que el artículo 1º de la Constitución Federal reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es parte.

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

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

De esta manera, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con la misma.³

De forma particular, en el ámbito legislativo el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido de las leyes, de manera que las palabras y oraciones utilizadas

³ *Cfr.* 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.**”

no conduzcan a una desigualdad o discriminación. Es decir, el deber de cuidado a cargo del legislador impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formula para no incurrir en un trato diferenciado injustificado.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 es razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en el detrimento de los derechos humanos de una persona.⁵

Así, resulta contraria al parámetro de regularidad constitucional toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación.⁶

Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, que el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente. Sin embargo, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.⁷

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

⁴ Cfr. Tesis 2a. XII/2017 (10a.) de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, p. 1389, del rubro: “**DISCRIMINACIÓN. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR DE NO USAR PALABRAS QUE GENEREN ESE EFECTO.**”

⁵ Cfr. Jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), *Op. Cit.* nota 13 *supra*.

⁶ *Ídem*.

⁷ Cfr. Tesis 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: “**IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO.**”

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.

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

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

⁸ Cfr. Jurisprudencial 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, del rubro: “**IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.**”

⁹ Cfr. Sentencia del 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.

evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.¹⁰

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha hecho sustentado 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, políticos, entre otros.¹¹

En el ámbito internacional, el artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación, es decir, si un Estado establece en su derecho interno disposiciones que resulten discriminatorias, incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el citado artículo.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 *ius cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico.

Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, 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,

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

¹¹ *Ídem.*

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

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 la interpretación armónica de esos preceptos, así como del parámetro expuesto en el apartado anterior, se desprende que todas las personas, en un plano de igualdad, pueden dedicarse a la actividad lícita que sea de su preferencia, lo que implica el derecho a dedicarse al cargo público de su elección cuando sean nombrados para tal efecto, consistiendo, a su vez, en una actividad económica que puedan desempeñar libremente.

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

Por su parte, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la obligación de adoptar providencias para lograr progresivamente la

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

plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura; asimismo, los artículos 6 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo De San Salvador”, establecen que toda persona tiene derecho al trabajo, el cual implica el goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, prescripciones internacionales que prácticamente se replican en los numerales 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Bajo ese orden de ideas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que todo proceso de nombramiento de un cargo en la administración pública, debe tener como función no sólo la selección según los méritos y calidades del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público. En consecuencia, se debe elegir al personal exclusivamente por el mérito personal y su capacidad profesional, a través de mecanismos objetivos de selección y permanencia que tengan en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones que se van a desempeñar.¹⁴

Así, el Tribunal Interamericano ha enfatizado que los procedimientos de nombramiento de las personas servidoras públicas tampoco pueden involucrar privilegios o requisitos irrazonables, pues la igualdad de oportunidades se garantiza a través de una libre concurrencia; de tal forma que todas las personas ciudadanas que acrediten los requisitos determinados en la ley deben poder participar en los procesos de selección sin ser objeto de tratos desiguales y arbitrarios. Por tanto, no son admisibles las restricciones que impidan o dificulten llegar al servicio público con base en sus méritos.¹⁵

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar el concepto de “calidad” contenido en el artículo 35 de la Norma Fundamental, ha sostenido que se refiere a las características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne¹⁶, esto

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.

¹⁵ *Ídem*, párr. 73.

¹⁶ Cfr. Jurisprudencia P./J. 123/2005 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, 9a. Época, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, octubre de 2005, página 1874, de rubro: “ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE

es, que se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a ésta¹⁷.

Por lo tanto, cuando el legislador defina en sus leyes las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público, deberá ser cuidadoso en que los requisitos que establezca estén directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función, lo que exige de criterios objetivos y razonables que eviten discriminar, sin debida justificación, a personas que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias (aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas) necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión¹⁸.

C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

Como se bosquejó en líneas previas, esta Comisión Nacional considera que los numerales 8, 11, 13, 15 y 17 de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, todos en su fracción V, contravienen 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 las normas impugnadas en este primer concepto de invalidez, se estima necesario transcribirlas a continuación:

“Artículo 8. Para ser Juez de Justicia Cívica se deben reunir los siguientes requisitos:

I. - IV. (...)

V. No haber sido suspendido o inhabilitado para el desempeño de un cargo público; y

VI. (...)

DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD.”

¹⁷ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 111/2019, resuelta en sesión del 21 de julio de 2020, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 83.

¹⁸ *Ídem*, párr. 84.

Artículo 11. Para ser Facilitador de un Juzgado Cívico se deben reunir los siguientes requisitos:

I. – IV. (...)

V. No haber sido suspendido o inhabilitado para el desempeño de un cargo público; y

VI. – VIII (...)

Artículo 13. Para ser Secretario se deben reunir los siguientes requisitos;

I. – IV. (...)

V. No haber sido suspendido o inhabilitado para el desempeño de un cargo público; y

VI. (...)

Artículo 15. Para ser Defensor de Oficio en un Juzgado Cívico se deben reunir los siguientes requisitos:

I. – IV. (...)

V. No haber sido suspendido o inhabilitado para el desempeño de un cargo público; y

VI. (...)

Artículo 17. Para ser Médico en un Juzgado Cívico se deben reunir los siguientes requisitos:

I. – IV. (...)

V. No haber sido suspendido o inhabilitado para el desempeño de un cargo público; y

VI. (...)

De la lectura de las disposiciones transcritas, este Organismo advierte que las normas impiden de manera injustificada que las personas accedan a los distintos cargos dentro de un juzgado cívico en el Estado de Guanajuato cuando hayan sido inhabilitadas o suspendidas para el desempeño de un cargo público. Lo anterior, aun cuando ya compurgaron la pena impuesta.

En efecto, las disposiciones que se combaten limitan de forma genérica los derechos de las personas que fueron inhabilitadas o suspendidas en el servicio público, sin considerar si las conductas por las cuales fueron sancionadas se relacionan o no con las funciones que deban desempeñarse en los cargos en cuestión.

A juicio de esta Institución Autónoma, no es constitucionalmente válido que se impida el acceso al desempeño del servicio público a las personas que hayan sido suspendidas o inhabilitadas, una vez que ya cumplieron con la pena impuesta, 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.

- a. 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 de que se trate.

Sobre el particular, en primer lugar, es importante referir que la persona que desempeñe el cargo de juez de justicia cívica cuenta con atribuciones para:

- a. conocer de las infracciones en esa materia y resolver sobre la responsabilidad de los probables infractores;
- b. aplicar las sanciones establecidas en la Ley;
- c. llevar el control de los expedientes relativos a los asuntos de los que conozca;
- d. integrar y mantener actualizado el sistema de información de antecedentes de infractores;
- e. expedir constancias relativas a hechos y documentos contenidos en los expedientes integrados con motivo de los procedimientos de que tenga conocimiento;
- f. habilitar al personal para suplir las ausencias temporales del Secretario;
- g. autorizar la devolución de los objetos y valores de los probables infractores o que sean motivo de la controversia;
- h. comisionar al personal adscrito al Juzgado Cívico para realizar notificaciones y diligencias;
- i. sancionar los convenios de mediación y conciliación en la materia y, en su caso, declarar el carácter de cosa juzgada;
- j. solicitar a los servidores públicos los datos, informes o documentos sobre asuntos de su competencia;
- k. conocer de asuntos de su competencia incluso fuera de la sede del Juzgado Cívico.

Por su parte, el Facilitador del Juzgado Cívico está facultado para:

- a. conducir el procedimiento de mediación o conciliación en forma gratuita, imparcial, transparente, flexible y confidencial;
- b. propiciar una buena comunicación y comprensión entre las partes;
- c. cuidar que las partes participen en el procedimiento de manera libre y voluntaria, exentas de coacciones o de influencia alguna;

- d. permitir a las partes aportar información relacionada con la controversia;
- e. evitar demoras o gastos innecesarios en la sustanciación del procedimiento;
- f. asegurarse de que los convenios entre las partes estén apegados a la legalidad;
- g. someterse a los programas de capacitación continua y evaluación periódica que ofrezca el Centro.

Los Secretarios, a su vez, tienen como atribuciones:

- a. autorizar con su firma y el sello del Juzgado Cívico las actuaciones en que intervenga el Juez en ejercicio de sus funciones;
- b. certificar y dar fe de las actuaciones que la Ley o el Juez ordenen;
- c. expedir copias certificadas relacionadas con las actuaciones del Juzgado Cívico;
- d. retener y, en su caso, devolver los objetos y valores de los infractores, debiendo elaborar las boletas de registro correspondiente.
- e. llevar el control de la correspondencia e integrar y resguardar los expedientes relativos a los procedimientos del Juzgado Cívico;
- f. reportar inmediatamente al Registro Administrativo de Detenciones, la información sobre personas arrestadas.

Son facultades del Defensor de Oficio:

- a. representar y asesorar legalmente al infractor cuando este así lo solicite o no tenga representante de su confianza que haya designado el propio infractor;
- b. vigilar y salvaguardar que se protejan los derechos humanos del probable infractor;
- c. supervisar que el procedimiento a que quede sujeto el probable infractor se apegue a la Ley, al reglamento respectivo y demás disposiciones legales aplicables;
- d. orientar a los familiares de los probables infractores;
- e. dar seguimiento a las quejas y recursos presentados por los probables infractores;
- f. promover todo lo conducente en la defensa de los probables infractores.

Por último, los médicos del juzgado cuentan con atribuciones para:

- a. emitir los dictámenes de su competencia a las personas que lo requieran y sean presentadas en el Juzgado Cívico;
- b. prestar la atención médica de emergencia que se requiera;
- c. solicitar, en caso de que algún detenido presente lesiones o menoscabo en su salud, que por su naturaleza y gravedad requieran de valoración médica especializada, el inmediato traslado de aquél a un centro de atención hospitalaria;
- d. llevar una relación de certificaciones médicas;
- e. en general realizar las tareas que, acordes con su profesión, se requieran en los Juzgados Cívicos para su buen funcionamiento.

Acorde con lo anterior, se considera que en atención a esas actividades, las restricciones contenidas en las normas impugnadas son desproporcionadas y atentan contra el derecho a la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo en el servicio público, toda vez que excluyen a todas las personas que hayan sido suspendidas e inhabilitadas en el servicio público, aun cuando el motivo de suspensión o inhabilitación de que se trate no se relacione de manera alguna con las atribuciones correspondientes a los cargos de juez, facilitador, secretario, defensor de oficio y médico de un juzgado cívico; de manera que la norma resulta sobre inclusiva.

En otras palabras, la generalidad y amplitud de las normas referidas, al ser sobre inclusivas, provocan un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad a los respectivos empleos públicos a personas que en el pasado pudieron haber sido suspendidas o inhabilitadas en servicio público, sin que ello permita justificar, en cada caso y con relación a la función en cuestión, la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto a ejercer, sobre todo, tratándose de sanciones que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.

Ahora bien, para este Organismo no pasa inadvertido que las disposiciones normativas impugnadas de alguna forma están encaminadas a exigir cierta probidad y honestidad a las personas que aspiren a acceder a los multi citados cargos públicos, de manera que se garantice que su ejecución sea regular y se apegue en todo momento a la legalidad. Sin embargo, dichos preceptos desbordan su objetivo y terminan por excluir a las personas que pretenden reintegrarse en el sector laboral en favor del Estado, una vez cumplida la sanción a que fueron acreedores.

A mayor abundamiento, es necesario mencionar que las sanciones de suspensión e inhabilitación en el Estado de Guanajuato, pueden ser consecuencia tanto de responsabilidad administrativa, como de responsabilidad penal, por lo que el universo de supuestos para la exclusión de los cargos públicos de mérito es amplio y no se encamina a garantizar la probidad de los funcionarios que participarán del sistema de justicia cívica en la entidad.

En ese sentido, se insiste que las normas impugnadas en este concepto de invalidez son demasiado amplias porque consideran, en general, la exigencia de no haber sido suspendido o inhabilitado en el servicio público, no distingue si la suspensión o inhabilitación de mérito tiene génesis en una responsabilidad administrativa grave o no grave, o si se impuso por la comisión de un delito, por la especial calidad del sujeto activo y, en este caso, si el hecho punible se relaciona o no con las funciones que habrá de desempeñar la persona que ocupe los distintos cargos públicos a que se ha hecho referencia.

Lo anterior, como ya se mencionó, hace que los alcances de la norma resultan extremadamente amplios y por ello, más excluyentes.

En todo caso, el legislador debió acotar lo más posible la exigencia impugnada, de forma que únicamente se restringiera el acceso a las personas que aspiren a los cargos en comento cuando hayan sido objeto de responsabilidad por situaciones realmente gravosas para el servicio público y que se encuentren estrechamente vinculadas con las funciones a desempeñar en los puestos correspondientes, de forma tal que permitan válidamente poner en duda que los aspirantes en cuestión vaya a ejercer de manera proba, íntegra y honesta sus atribuciones.

Sin embargo, ello no ocurre en la especie pues el legislador realizó una distinción que no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar, pues exigir que la persona no haya sido suspendida o inhabilitada en el servicio público, en general, no tiene una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro de quien pretenda ejercer los cargos públicos de juez, facilitador, secretario, defensor de oficio o médico de un juzgado cívico en la entidad.

Es así que la generalidad del requisito se traduce en una prohibición absoluta y sobre inclusiva que excluye automáticamente y sin distinción a las personas que han cumplido ese tipo de sanción, creando así una condición estigmatizante.

Como se ha expuesto, el requisito contenido en las fracciones V de los artículos 8, 11, 13, 15 y 17 de la ley impugnada, fue diseñado de tal forma genérica y absoluta que no podrán aspirar a ejercer ese cargo todas aquellas personas que hayan sido sancionadas con inhabilitación o suspensión en el servicio público, por lo cual se estima que las medidas legislativas resultan irrazonables y abiertamente desproporcionales, puesto que no permiten identificar si la suspensión o inhabilitación se impuso por resolución firme de naturaleza penal, administrativa, civil o política; no distinguen entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas, ni entre faltas o delitos graves o no graves; no contienen límite temporal, en cuanto a si la respectiva sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente; y no distinguen entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción o pena, y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.¹⁹

Consecuentemente, este Organismo Autónomo considera que la norma impugnada constituye una restricción al acceso de un empleo público, que excluye por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido sancionada con inhabilitación o suspensión en el servicio público por cualquier razón o motivo, y en cualquier momento y sin importar la gravedad, considerando que las prescripciones normativas abarcan un gran número de posibles hipótesis normativas que impide incluso valorar si los mismos tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño de los diversos cargos públicos de juez, facilitador, secretario, defensor de oficio y médico que desempeñarán su labor en un juzgado cívico en la entidad.

Por ello, se considera que las normas que establecen requisitos relacionados con haber recibido sanciones de inhabilitación o suspensión serían constitucionalmente admisibles sólo si se acotarán a que la persona se encuentre en ese momento cumpliendo con la sanción, por ejemplo, al encontrarse inhabilitado; de otra forma, al exigir que no haya sido sancionadas en cualquier momento de su pasado, las disposiciones extenderían *ad infinitum* la consecuencia impuesta por haber incurrido en un ilícito administrativo, penal o de cualquier otra conducta considerada como infracción en cualquier ley.

¹⁹ En ese sentido, véase la sentencia dictada por el Pleno de ese Máximo Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 111/2019, en sesión del 21 de julio de 2020, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 92.

Por el contrario, ese tipo de exigencias coloca en una condición social determinada e inferior con respecto a otros integrantes de la sociedad, a cualquier persona que ha sido sancionada con tales sanciones o penas, y se les excluye indefinidamente y de por vida, de la posibilidad de acceder al empleo público referido en la norma impugnada.²⁰

En ese sentido, las normas que nos ocupa provoca un efecto inusitado y trascendente a cualquier sanción impuesta en el pasado de una persona, comprometiendo de forma indirecta la prohibición establecida en el artículo 22 constitucional, en tanto que las sanciones impuestas a una persona en un determinado tiempo, adquieren un efecto de carácter permanente durante toda su vida ²¹.

Se estima importante referir que el mero hecho de cometer un ilícito -sea administrativo o penal- y haber sido sancionado con inhabilitación o suspensión en el servicio público por el mismo, no tiene la consecuencia de marcar a su autor como un delincuente o infractor del orden jurídico de por vida o como una persona que carece de honestidad o probidad. Esto es, haber sido sujeto de responsabilidad y, como consecuencia de ellos suspendido o inhabilitado en el servicio público no hace cuestionable siempre la conducta del responsable, ya que eso no implica que deba considerarse que su actuar estará apartado o carezca de tales valores o características invariablemente.

Consecuentemente, las disposiciones normativas impugnadas resultan discriminatorias por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar los cargos ya referidos, 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.

Dicho lo anterior, esta Comisión Nacional estima que el requisito contenido en la fracción V de los artículos 8, 11, 13, 15 y 17 de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, consistente en *no haber sido suspendido o inhabilitado en el servicio público* debe ser analizado a la luz de la proscripción constitucional de hacer distinciones

²⁰*Ibidem*, párr. 97.

²¹ *Ibidem*, párr. 98.

entre las personas que han sido condenadas o sancionadas por la vía penal y administrativa.

Asimismo, es oportuno mencionar que, en diversos precedentes,²² esa Suprema Corte de Justicia hizo patente que el estudio para determinar la constitucionalidad de los requisitos que establezcan distinciones entre personas por haber sido sancionado penal o administrativamente y aquellas que no se encuentran en ese supuesto para acceder a un cargo o empleo determinado, debe realizarse a través de un escrutinio ordinario o de razonabilidad, ya que tales exigencias no constituyen una categoría sospechosa, pero sí se traduce en una distinción entre las personas que fueron sentenciadas por delito y quienes no se encuentren en dicha situación.

En ese sentido, toda vez que en el presente caso el legislador local realizó una distinción injustificada en perjuicio de las personas que fueron sancionadas con suspensión o inhabilitación para desempeñar un cargo público, que les impide ocupar los diversos cargos públicos referidos, en desigualdad de circunstancias que aquellos que no se encuentran en esa situación, este Organismo Autónomo procederá a analizar la constitucionalidad de las normas a través de un *test* de escrutinio ordinario.

D. Test de escrutinio ordinario de proporcionalidad.

Esta Comisión Nacional considera que el requisito exigido en las disposiciones impugnadas consistente en que las personas que aspiren a ocupar los distintos cargos dentro de un juzgado cívico no hayan sido suspendidas o inhabilitadas en el servicio público transgrede el derecho de igualdad de las personas que se encuentren en esa circunstancia, en virtud de que no existe una relación lógica entre esa exigencia y las funciones a desempeñar.

Sin embargo, conforme lo sostuvo ese Alto Tribunal Constitucional en la sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 85/2018, previo al análisis constitucional de la norma que se estima transgresora del principio de igualdad, debe satisfacerse tres puntos: i) determinar si existe una distinción con la medida legislativa; ii) elegir el nivel de escrutinio que deberá aplicarse, y iii) desarrollar cada una de las etapas del *test* elegido.

²² Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 85/2018, 83/2019, 111/2019 y 117/2020.

En cuanto al primero, se considera que las normas combatidas en el caso que nos ocupa, establece una distinción para acceder a un cargo público en el estado de Morelos entre las personas que fueron objeto de responsabilidades administrativa o penal y aquellas que no se encuentren en ese supuesto. Con ello, las disposiciones excluyen injustificadamente a las primeras del ejercicio los referidos cargos, generando un régimen diferenciado sobre un supuesto de hecho idéntico.

Con la finalidad de llegar a tal conclusión y en relación con el segundo punto, esta Institución Nacional estima indispensable basarse en un análisis ordinario de constitucionalidad de la norma reclamada, de conformidad con lo determinado por ese Alto Tribunal en diversos precedentes cuando ha estudiado ese tipo de requisitos para acceder a un cargo o empleo.

En ese sentido, es oportuno precisar que, conforme a lo sustentado por ese Tribunal Constitucional, cuando una norma no hace una distinción basada en una categoría sospechosa -un factor prohibido de discriminación- corresponde realizar un escrutinio ordinario de la medida legislativa, establecido en los siguientes parámetros:

1. Finalidad constitucionalmente válida o legitimidad de la medida.
2. Instrumentalidad de la medida.
3. Proporcionalidad.²³

Sobre el primer punto, debe examinarse si la distinción cumple con una finalidad constitucionalmente válida, es decir, basta con determinar si la medida legislativa persigue una finalidad admisible, más no imperiosa, en nuestro ordenamiento jurídico.

Respecto del segundo punto del escrutinio, debe analizarse si la medida resulta racional para su consecución, es decir, si guarda una relación identificable de instrumentalidad respecto de ella. A diferencia de un escrutinio estricto, en esta etapa basta con que los medios utilizados por el legislador estén encaminados de algún modo a la finalidad que se persigue, sin ser necesario que sean los más idóneos.

²³ Cfr. Tesis aislada P. VIII/2011 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, agosto de 2011, p.33, de rubro: “IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES”.

En la última etapa del test de escrutinio ordinario, se debe determinar si la medida constituye un medio proporcional que evite el sacrificio innecesario de otros derechos, de modo que no exista un desbalance entre lo que se consigue con la medida legislativa y los costos que impone desde la perspectiva de otros intereses y derechos constitucionalmente protegidos.

Explicado el escrutinio de proporcionalidad, esta Comisión Nacional procede aplicarlo en el caso concreto para determinar si las normas superan el referido examen.

En la especie, se advierte que los preceptos normativos impugnados podrían cumplir con el primer requisito de escrutinio, pues busca generar las condiciones propicias para que quienes accedan a ser juez, facilitador, secretario, defensor de oficio o médico de un juzgado cívico en el Estado de Guanajuato tengan el perfil necesario para el desempeño de las funciones de los mencionados cargos, es decir, que sean rectos, probos, honorables, entre otras cualidades, que el legislador local pudo estimar que no los reúnen las personas que cuenta con algún antecedente de suspensión o inhabilitación en el servicio público.

En cuanto a la segunda grada de escrutinio, se considera que la medida legislativa establecida por el legislador no tiene relación directa, clara e indefectible, para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de contar con servidoras y servidores públicos adecuados y eficientes.

Lo anterior, pues no existe base objetiva para determinar que una persona sin antecedentes de suspensión o inhabilitación ejercerá las funciones correspondientes a los distintos cargos con rectitud, probidad y honorabilidad o que las personas que sí se encuentren en tal supuesto *per se* no ejercerán sus labores de forma adecuada, o que carezcan de tales valores, ni mucho menos que no tengan la aptitud necesaria para cumplir con sus funciones con eficiencia, aptitud o conocimiento.

En consecuencia, no se advierte que las disposiciones normativas controvertidas tengan una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que persiguió el legislador local, por lo que es claro que los requisitos respectivos se traducen en una medida que atenta contra el derecho de igualdad.

En esa virtud, resulta innecesario verificar que se cumpla con el resto del escrutinio, pues es inconcuso que las normas contradicen en parámetro de regularidad constitucional.

En suma, atendiendo a los elementos descritos, los 8, fracción V, 11, fracción V, 13, fracción V, 15, fracción V y 17, fracción V, de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, que exige *no haber sido suspendido o inhabilitado en el servicio público*, como uno de los requisitos para estar en aptitud de ocupar los distintos cargos en un juzgado cívico no aprueba un escrutinio ordinario de proporcionalidad, por lo que transgrede derechos humanos, ya que la medida no guarda relación directa, clara e indefectible, para el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que pudiera ser el ejercicio idóneo de las funciones de la labor judicial referida.

Finalmente, debe considerarse que el hecho de que una persona haya sido condenada por la comisión de algún delito o responsabilidad administrativa forma parte de su vida privada, de su pasado y su proyección social; por ello, no es dable que por esa razón se les impida participar activamente en los asuntos que le atañen a su comunidad, como lo es el desempeñarse en un cargo en el servicio público.

En conclusión, las normas combatidas en este concepto de invalidez son discriminatorias, por generar una diferenciación injustificada, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ser juez, facilitador, secretario, defensor de oficio y médico de un juzgado cívico en el Estado de Guanajuato 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, por lo debe declararse su invalidez.

SEGUNDO. La disposición normativa contenida en el artículo 66, fracción III, de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, al establecer como infracción en materia de seguridad ciudadana la conducta consistente en *usar las áreas y vías públicas sin contar con la autorización que se requiera para ello*, vulnera las libertades fundamentales de expresión y reunión.

Lo anterior es así, en virtud de que las marchas, plantones, procesiones, peregrinaciones y manifestaciones derivados de expresiones sociales se realizan en el espacio público; sin embargo, con esta norma no sólo se impide el uso del espacio público por no contar con la autorización, sino que, además, puede

acarrear la imposición de una sanción administrativa, por lo que no resultan acordes con el parámetro de regularidad constitucional.

Para exponer los argumentos que sostienen la inconstitucionalidad de dicho precepto, el concepto de invalidez se estructura de la siguiente manera:

En un primer apartado se abordarán los alcances de las libertades fundamentales de expresión y reunión en el contexto de manifestaciones sociales, para posteriormente exponer los argumentos con los cuales se demuestra la inconstitucionalidad de la norma impugnada, de conformidad con los precedentes sostenidos por ese Alto Tribunal.

A. Parámetro en materia de las libertades fundamentales de expresión y reunión.

Como punto de partida, debe precisarse que el derecho a la libertad de expresión se encuentra reconocido, entre otros, en los artículos 6° de la Constitución Federal, 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Ahora bien, es criterio reiterado de ese Alto Tribunal que la libertad de expresión es un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática y para la formación de la opinión pública. A través de ella, ya sea mediante palabras o actos, las personas tienen la oportunidad de expresar sus opiniones e ideas, incluidas las políticas, desplegando su autonomía individual. En esa dimensión individual, la persona puede manifestarse libremente sin ser cuestionada sobre el contenido de sus opiniones y los medios que ha elegido para difundirlas.²⁴

Por su parte, esa dimensión individual se complementa por la social o colectiva, que comprende el derecho a comunicar las propias ideas y a recibir las expresiones e informaciones libremente divulgadas de los demás, contribuyéndose al fortalecimiento del debate público y del pluralismo ideológico, incluyendo el político.²⁵

²⁴ *Cfr.* Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 96/2017 y su acumulada 97/2014, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de once de agosto de 2016, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; reiterada al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 34/2019 y 107/2020.

²⁵ *Ídem.*

La relevancia de la libertad de expresión es que funciona como un medio para permitir el ejercicio de otras libertades.

En ese sentido, el derecho a la libertad de expresión no es un derecho más sino, en todo caso, uno de los primeros y más importantes fundamentos de toda la estructura democrática: el socavamiento de la libertad de expresión afecta directamente el nervio principal del sistema democrático.²⁶

Así, la peculiaridad de la libertad de expresión es que una manera de ejercerla es en la vía pública a través de una reunión de un grupo de personas. Las movilizaciones sociales o reuniones de personas son una forma de expresión en donde se interrelacionan las diferentes dimensiones del derecho a expresarse, lo cual forzosamente provoca que se tenga incidencia en otros derechos humanos como la asociación o reunión pacífica.

Estos derechos a la libertad de reunión y de asociación también sirven de cauce para el ejercicio de otros derechos humanos y son esenciales para la democracia. Mediante su ejercicio, las personas pueden expresar sus opiniones políticas, participar en proyectos literarios y artísticos y en otras actividades culturales, económicas y sociales, participar en cultos religiosos o practicar otras creencias, formar sindicatos y afiliarse a ellos, y elegir dirigentes que representen sus intereses y respondan a sus actos.²⁷

En ese tenor, esa Suprema Corte ha entendido que la libertad de asociación es un derecho complejo compuesto por libertades de índole positivas y negativas que implican, entre varias cuestiones, la posibilidad de que cualquier individuo pueda establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con personalidad jurídica propia, cuyo objeto y finalidad lícita sea de libre elección. La libertad de reunión, en cambio y aunque se encuentra íntimamente relacionada con la de asociación, consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse temporalmente con otras personas, en un ámbito privado o público, pacíficamente, con un objeto determinado y sin que se forme una persona jurídica autónoma.

²⁶ Cf. CIDH, Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión para 2005, Capítulo V “Las manifestaciones públicas como ejercicio de la libertad de expresión y la libertad de reunión” párr. 93

²⁷ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 96/2017 y su acumulada 97/2014, *Op. Cit.* párr. 189.

Por su parte, el derecho de reunión se encuentra reconocido, entre otros, en los artículos 9º de la Constitución Federal, 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

A partir de estas normas interrelacionadas, el derecho humano a la reunión es la aglomeración intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto, que se debe de llevar a cabo pacíficamente y que debe de tener un objeto lícito. Consecuentemente, abarca todo tipo de reunión bajo cualquier motivación (sea ésta religiosa, cultural, social, económica, deportiva, política, etc.), como marchas, plantones, manifestaciones en plazas públicas o vías de comunicación, procesiones, peregrinaciones, entre muchas otras. La característica definitoria radica entonces en la concentración de dos o más personas en un lugar determinado.²⁸

Es decir, el elemento subjetivo del derecho es la agrupación de personas; aunque el derecho es de carácter individual, su ejercicio es necesariamente colectivo (dos o más personas). Esta aglomeración es temporal (sin que ello signifique instantáneo, sino que puede postergarse por cierto tiempo), con un fin determinado, cualquiera que éste sea, con la modalidad de que debe ser pacífica, sin armas y cuyo objeto sea lícito.

El objeto lícito se da cuando el motivo de la reunión no es la ejecución concreta de actos delictivos. El vocablo “pacíficamente” se encuentra íntimamente relacionado con el objeto lícito al que alude expresamente el artículo 9º de la Constitución Federal. Para este Tribunal Pleno, una congregación de personas será pacífica cuando no se lleven a cabo fácticamente actos de violencia o a través de la reunión se incite a actos de discriminación o discurso de odio que tengan una materialización real.

La regla general es que todo ejercicio del derecho a la reunión debe presumirse pacífico y con objeto lícito, por lo cual la consideración de que una determinada concentración humana se encuentra fuera del ámbito de protección de ese derecho deberá ser valorada por la autoridad caso por caso.

Al respecto, es importante resaltar que la autoridad no puede vetar o sancionar el objetivo de una reunión ni mucho menos su mensaje. Es decir, no por el hecho de que el ejercicio de la libertad de expresión a través del derecho de reunión sea

²⁸ Ídem, párr. 192.

ofensivo, insultante, injurioso, violento o alusivo a actos delictivos se deberá considerar que la congregación humana ya no es pacífica ni lícita (el mensaje a veces tiene como contenido referencia a actividades ilícitas).

En ese sentido, se reitera, lo que hace ilícita y no pacífica a una concentración de personas es la concurrencia real de actos delictivos, la existencia o la inminente amenaza de violencia o actos que inciten a la materialización real de discriminación y discurso de odio. Los actos esporádicos de violencia u otros actos punibles cometidos por otros individuos no deben privar a las personas pacíficas de su derecho a la libertad de reunión.

Por el contrario, de conformidad con el artículo 1º de la Constitución Federal, el Estado debe respetar, proteger y garantizar todos los derechos humanos. Bajo esa óptica, es al Estado a quien le corresponde la obligación positiva de proteger activamente las reuniones pacíficas, incluyendo la salvaguarda de los participantes en reuniones pacíficas de los actos violentos perpetrados por otras personas o grupos con el fin de perturbar, alterar, distorsionar o dispersar tales reuniones.

A su vez, el Estado no debe injerir indebidamente en el derecho a la reunión, por lo que sólo podrá imponer restricciones a las modalidades del ejercicio del mismo que sean necesarias y proporcionales al objetivo planteado, pero nunca a su contenido o mensaje.

Al respecto, es criterio reiterado de ese Tribunal Pleno que ningún derecho humano es absoluto, por lo que podrán admitirse cierto tipo de restricciones al ejercicio de los derechos, mismas que deberán interpretarse restrictivamente a fin de respetar el principio pro persona. La libertad será la regla y la restricción su excepción, teniendo como premisa que deberá darse prioridad normativa a las excepciones previstas en el texto de la Constitución Federal.

En el caso en particular, tanto la Convención Americana, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en los numerales que regulan el derecho a la reunión y asociación, establecen que podrá ser restringido, pero que dichas limitaciones sólo serán válidas si están previstas por ley y son necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional, seguridad pública, orden público o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

Dicha norma convencionales guardan congruencia con la forma de aproximación de ese Tribunal Pleno para estudiar la regularidad de las restricciones a los derechos humanos, el cual ha sido denominado como escrutinio de proporcionalidad y se compone por la identificación de un fin legítimo y la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto de la medida normativa tomada por el legislador para, por ejemplo, restringir el ejercicio de esa libertad.

Tal escrutinio puede ser de carácter ordinario o estricto. El primero se da cuando no se incide directamente en el núcleo esencial de los derechos humanos y exista un amplio margen de acción y apreciación para la autoridad desde el punto de vista normativo; el segundo es aplicable cuando la medida legislativa utiliza un criterio de distinción referido al origen étnico o nacional, el género, la edad, la discapacidad, la religión, el estado civil, entre otras (categorías sospechosas del quinto párrafo del artículo 1º constitucional) o cuando se articula en torno a elementos que atenten contra la dignidad humana o tengan por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

En ese sentido, al efectuarse el escrutinio de proporcionalidad, en los pasos relativos a la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, este Tribunal Pleno debe verificar que la restricción al derecho a la reunión debe cumplir con los citados condicionamientos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos –tendrá que estar prevista en ley, ser necesarias en una sociedad democrática y tener como finalidad la seguridad nacional, la seguridad pública, el orden público o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás–.

Ahora bien, como parte destacable del parámetro de regularidad, en relación con la validez de las restricciones al ejercicio de la libertad de reunión, y en atención a la gran diversidad de resoluciones e interpretaciones de órganos jurisdiccionales y no jurisdiccionales extranjeros, regionales e internacionales, esa Suprema Corte considera que existen ciertas consideraciones que deben ser destacadas en el ejercicio del derecho a la libertad de reunión en el espacio público.

La primera radica en que el Estado debe estar consciente que, al ejercerse la libertad de reunión en este tipo de espacios públicos, necesariamente, habrá interferencia o injerencia con el goce y ejercicio de otros derechos, tanto de las propias personas que

se manifiestan como del resto de la población que interactúa con tales concentraciones humanas.²⁹

No obstante, debe destacarse que, aunque en la mayoría de las ocasiones las reuniones pueden generar molestias o distorsiones en el uso de las plazas públicas y vías de comunicación de una urbe, provincia, ciudad, población, etcétera, éstas deben ser sobrellevadas tanto por las autoridades como por el resto de la población. La democracia exige un alto grado de tolerancia al pluralismo y a la manifestación social pública, precisamente porque el uso y/o apropiación del espacio público es el cauce (y muchas veces el único) en que las personas pueden expresar y dar a conocer más eficazmente al resto de la población o a las propias autoridades sus ideas, pensamientos, inconformidades, molestias o reclamos.

Así, no es posible que el ejercicio de la libertad de reunión en el espacio público se condicione o restrinja a una autorización previa por parte del Estado como regla general. Ello llevaría a que el disfrute de ese derecho en bienes de uso de dominio público dependa enteramente de la decisión de las autoridades, limitación que no encuentra ningún tipo de respaldo en el artículo 9º de la Constitución Federal ni en el resto de las disposiciones convencionales con rango constitucional referidas anteriormente.

En relación con este último aspecto, cabe resaltar que en su primer informe temático en el año 2012, explicitando las mejores prácticas del derecho comparado e internacional y aplicando el estándar del pacto internacional en cuanto al contenido de los derechos, el Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación de las Naciones Unidas sostuvo que, a lo sumo, para las concentraciones humanas en espacios públicos podrá solicitarse un procedimiento de notificación con una antelación máxima de 48 horas al evento. Ello, sólo cuando tal aviso obedezca a la necesidad de que las autoridades faciliten el ejercicio de la libertad de reunión pacífica y tomen las medidas para proteger la seguridad y el orden públicos, así como los derechos de los demás.

Este aviso previo debe someterse a una evaluación de proporcionalidad y no debe ser excesivamente burocrático o irrazonable, como puede ser requerir información no idónea como el nombre de más de un organizador; pertenecer a una organización registrada para poder organizar la reunión; presentar documentos oficiales de

²⁹ *Ídem*, párr. 205.

identidad como pasaportes; identificar a otras personas que participarán en el acto; exponer los motivos para celebrar la reunión, e indicar el número exacto de los participantes en la aglomeración.

Asimismo, se afirma que la ausencia o la falta de notificación oportuna no es un motivo que justifique o que motive la disolución automática de la reunión ni autoriza a la autoridad a imponer a los organizadores sanciones penales o administrativas consistentes en el pago de multas o la privación de la libertad.

En atención a lo anterior, esa Suprema Corte sostuvo que aun cuando no fue señalado con todas sus letras por parte del Relator Especial, esta deferencia a la existencia de una notificación previa tiene como condicionamiento que las legislaciones nacionales permitan el surgimiento de reuniones espontáneas, entendidas como aquéllas en las que es imposible que los organizadores cumplan el requisito de notificación por fuerza mayor o por las circunstancias fácticas del momento, cuando no hay un organizador que pueda ser identificado, cuando la reunión surja sin planeación ante la simple aglomeración de un grupo de personas en los espacios públicos o cuando surja como una reacción inmediata a un determinado suceso político, social, cultural, deportivo, económico, religioso o de cualquier otra índole.³⁰

Este último elemento fue resaltado por ese Tribunal Pleno, pues si se aceptara que toda concentración de personas llevada a cabo de manera pacífica y con objeto lícito en los espacios públicos necesitara de una notificación previa, en palabras del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, se invertiría la relación entre “derecho y restricción, entre norma y excepción”.³¹

Para efectos del presente asunto, dada la interdependencia que existe entre los derechos humanos, estas libertades y principios están íntimamente relacionados con los derechos a la libertad de expresión y reunión, máxime cuando son utilizados como manifestaciones públicas. La libre circulación denota la capacidad que tiene cualquier persona para circular libremente, incluyendo el traslado en el espacio y vías públicas.

³⁰ *Ídem*, párr. 209.

³¹ *Ídem*, párr. 210.

B. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.

Una vez precisados los alcances de las libertades fundamentales desarrolladas en el apartado previo, este Organismo Constitucional considera que aplicando al caso concreto el parámetro de regularidad identificado, el precepto impugnado transgrede dichas libertades, al configurar como infracción usar las áreas y vías públicas sin contar con la autorización que se requiera para ello.

En primer lugar, se considera oportuno reiterar que, con base en los precedentes expuestos, no es posible que el ejercicio de la libertad de reunión en el espacio público se condicione o restrinja a una autorización previa por parte del Estado como regla general, ya que ello conduciría a que el disfrute de ese derecho por medio de bienes de uso de dominio público dependa enteramente de la decisión de las autoridades, limitación que no encuentra ningún tipo de respaldo en el artículo 9 de la Constitución Federal ni en el resto de las disposiciones convencionales con rango constitucional analizadas.

Es decir, por regla general, el ejercicio de la libertad de reunión en el espacio público no puede condicionarse ni restringirse a una autorización previa por parte del Estado, pues ello implicaría que el disfrute de ese derecho en bienes de uso de dominio público dependa enteramente de la decisión de las autoridades.

Lo anterior, aplicado al caso que nos ocupa, evidencia que tratándose de la libertad de reunión en espacios públicos el Estado no puede condicionar su ejercicio ante la imposición de sanciones por el uso de áreas y vías públicas por no contar con una autorización previa.

Bajo esas consideraciones, se analizará la disposición normativa impugnada en el presente concepto de invalidez, para lo cual es necesario transcribir su contenido:

“Artículo 66. Son infracciones contra la seguridad ciudadana:

I. - II.

III. Usar las áreas y vías públicas sin contar con la autorización que se requiera para ello;

(...)”

Como se advierte de la simple lectura de la norma impugnada, ésta prevé como conducta infractora en materia de seguridad ciudadana, hacer uso de áreas y vías

públicas sin contar con la autorización que se requiera para ello. Sobre el particular, es necesario identificar diversos elementos constitutivos de la infracción de mérito:

- Delimitación de lo que se entiende por “áreas públicas” y “vías públicas”.
- Los alcances de la “autorización” a la que se hace referencia.
- La sanción aplicable para esta infracción.

En primer lugar, este Organismo Constitucional, advirtió que la propia Ley de Justicia Cívica local no proporciona las definiciones de lo que se entiende por áreas y vías públicas. Sin embargo, en aras de analizar la norma en forma sistemática, se encontró que el numeral 7, fracción XXII, de la Ley de Vialidad en la entidad dispone que la *vía pública* es el espacio de dominio público y uso común que por disposición de la Ley o por razones del servicio esté destinado a la movilidad de las personas, bienes y vehículos motorizados y no motorizados.

Adicionalmente, el artículo 88 del ordenamiento en cita establece que las vías públicas, en lo referente a la movilidad y vialidad, se clasifican de la siguiente manera:

- a) Vías de acceso controlado o autopista: Son las vialidades en las que se tienen puntos de acceso y de salida localizados, trazo adecuado e intersecciones a desnivel.
- b) Vialidades regionales: Son aquellas que comunican al centro de población con otras localidades.
- c) Vialidades primarias: Son las arterias cuya función es conectar áreas distantes y que soportan los mayores volúmenes vehiculares con el menor número de obstrucciones.
- d) Vialidades colectoras: Son aquellas que comunican a los fraccionamientos, barrios o colonias con vialidades primarias.
- e) Vialidades secundarias: Son arterias que comunican vialidades locales con las colectoras y primarias.
- f) Vialidades locales: Son aquellas que sirven para comunicar internamente a los fraccionamientos, barrios o colonias y dar acceso a los lotes de los mismos.
- g) Pares viales: Son aquellas que se desarrollan a lo largo de escurrimientos pluviales como arroyos y ríos, y que tienen flujo en un solo sentido.
- h) Caminos: Son aquellos que comunican a una localidad con otra u otras dentro del territorio del Estado.

- i) Vías Férreas: Son aquellas por las que circulan trenes y ferrocarriles.
- j) Ciclovías: Son aquellas destinadas exclusivamente para la circulación de bicicletas.
- k) Zonas peatonales: Son las que sirven exclusivamente para el tránsito de peatones, debiendo quedar cerradas al acceso de vehículos.
- l) Paso Peatonal: Son áreas claramente delimitadas y reservadas exclusivamente para el tránsito de peatones.

Ahora bien, de la búsqueda realizada por esta Institución Nacional en el sistema jurídico guanajuatense, no se halló ninguna definición de “áreas públicas” en esa entidad, sin embargo, dada la disyuntiva prevista en la infracción contenida en la disposición impugnada, se advierte que puede existir una distinción terminológica entre éstas y las vías públicas, previamente identificadas.

No obstante, para efectos de la presente impugnación, se propone que puede entenderse que las áreas públicas se refieren a cualquier espacio o lugar de acceso libre en donde se fomenta la convivencia, la inclusión, el sano desarrollo de las personas, por ser de uso común o general para la realización de diversas actividades. Es decir, se refiere al espacio de propiedad pública, del dominio o uso público o general para distintos fines de integración y convivencia social o de desarrollo personal, ya sea artísticos, culturales, científicos, entre muchos otros, y no únicamente usado para efectos de movilidad.

Por otro lado, en relación con la autorización para el uso de la vía pública, se identificó que el trámite respectivo, debe solicitarse a la Dirección General de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial por parte de la persona interesada, para lo cual tendrá que presentar los requisitos necesarios ante el Departamento de Permisos en Vía Pública, donde en caso de estar todo en orden se procederá a emitir respuesta.³²

Sobre el particular, la expedición del permiso de mérito tiene sustento legal en los artículos 376, Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, así como 1, 2, 3, 6 fracción V, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 37, 38, 39, 40, 41, 46, 47, 49, 51 y 53, del Reglamento de Edificación y Mantenimiento para la Ciudad de Guanajuato y su

³² Información consulta en el portal electrónico de la Dirección General de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial relativa al Permiso para uso de la vía pública, disponible en: <http://www.guanajuatocapital.gob.mx/tramite/gua-maot-05>

Municipio: artículos; y en el diverso 6 fracciones I y III, de las Disposiciones Administrativas en Materia de Ingresos del Municipio de Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del 2021.³³

Finalmente, la sanción aplicable por la infracción relativa a usar las áreas y vías públicas sin contar con la autorización que se requiera para ello consiste en multa por el equivalente de 11 a 20 veces la Unidad de Medida y Actualización diaria vigente o bien arresto de 13 a 24 horas.³⁴

Lo anterior resulta trascendente en virtud de que, el artículo 66, fracción II de la Ley de Justicia Cívica regula la diversa infracción consistente en impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción de las personas, *siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello* y agrega que para esos efectos, *se entenderá que existe causa justificada siempre que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria y no constituya en sí misma un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de asociación o de reunión pacífica.*

Sin embargo, este Organismo estima que lo dispuesto en las fracciones II y III del citado numeral 66 de la ley, se refiere a supuestos distintos. Primero, porque la justificación a que se alude en la última parte de la fracción II, aplica exclusivamente para el caso de “impedir” o “estorbar” el uso de la vía pública, y no así para usarla en sí misma para distintos fines lícitos o en ejercicio de las libertades y derechos fundamentales. Por otra parte, se advierte que la última parte de la mencionada fracción II, se refiere a la existencia de una “causa justificada” de obstrucción que únicamente aplica para las vías públicas y no así para las áreas públicas.

Acorde con lo anterior, no debe soslayarse que el propio legislador hace una distinción entre “áreas públicas” y “vías públicas”, lo cual evidencia la consideración de este ente accionante en relación con que se trata de supuestos normativos distintos.

Con base en las precisiones anteriores, la inconstitucionalidad demandada en este apartado deriva de condicionar el ejercicio del derecho de reunión e incluso de expresión y manifestación de ideas, de los habitantes del Estado de Guanajuato a la autorización que se requiera si quieren usar las áreas o vías públicas para diversos

³³ *Ídem.*

³⁴ *Cfr.* Artículo 66, tercer párrafo, de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato.

fines; máxime considerando que, en caso de no contar con dicha autorización, las personas que hagan uso de ellas, podrán hacerse acreedoras a una sanción pecuniaria equivalente al valor 10 a 20 veces la Unidad de Medida y Actualización, o bien ser sujetas de arrestos de entre 13 y 24 horas.

Por tal motivo, se estima que las consideraciones establecidas en los precedentes desarrollados en el apartado previo cobran aplicación al caso concreto pues, como se ha establecido anteriormente, de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional y convencional que rige el ejercicio de la libertad de reunión en los espacios públicos, no es posible que ésta se condicione o restrinja a una autorización previa por parte del Estado, pues ello implicaría que el disfrute de ese derecho dependiera de la decisión de las autoridades.

En ese orden de ideas, debe estimarse que, si la libertad de reunión en espacios o áreas públicas no puede ser limitada a la existencia de una autorización previa por parte del Estado, por mayoría de razón, tampoco es posible imponer sanciones ante la falta de dicha autorización, pues dicha restricción carecería de respaldo constitucional o convencional.

Cabe destacar que el Pleno de ese Alto Tribunal Constitucional, al resolver la acción de inconstitucionalidad 72/2019, promovida por este Organismo Constitucional en contra del ordenamiento en materia de justicia cívica de la Ciudad de México, invalidó una norma semejante a la que se impugna en el presente apartado.

En atención, se solicita a esa Suprema Corte para que declare la invalidez del numeral 66, fracción III, de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, por contravenir las libertades fundamentales a que se ha hecho referencia.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas, por lo que se solicita atentamente que de ser tildados de inconstitucionales los preceptos impugnados, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ANEXOS

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

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

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

2. Copia simple del Periódico Oficial del Estado de Guanajuato del 23 de abril de 2021, que contienen el Decreto Número 321, por el que se expidió la Ley de Justicia Cívica del Estado de esa entidad (Anexo dos).

3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

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

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

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

TERCERO. Tener por designadas como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas 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 los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Ciudad de México, a 24 de mayo de 2021.

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

LMP/TSM

CNDH
M É X I C O