

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

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

**Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

**María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 49, fracciones XI, en su porción normativa *“delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de”*, y XIII, de la Ley número 253, que crea el Centro de Conciliación Laboral del Estado de Sonora, expedida por medio del decreto publicado en el Boletín Oficial del Gobierno de esa entidad federativa el 04 de mayo del año en curso.

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 Gheno, 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 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas Kenia Pérez González y Marisol Mirafuentes de la Rosa; 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. ....	4
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción. ....	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX.	Introducción.....	5
X.	Concepto de invalidez.....	6
	ÚNICO.....	6
	A. Derecho de igualdad y no discriminación.....	8
	B. Libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.....	12
	C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas. ....	14
	D. Test de escrutinio ordinario de proporcionalidad.....	24
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	27
	ANEXOS .....	27



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 Sonora.

B. Gobernador Constitucional del Estado de Sonora.

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

Artículo 49, fracciones XI, en su porción normativa *“delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de”,* y XIII, de la Ley número 253, que crea el Centro de Conciliación Laboral del Estado de Sonora, expedida por medio del decreto publicado en el Boletín Oficial del Gobierno de esa entidad el 04 de mayo del año en curso, cuyo texto se transcribe a continuación:

*“Artículo 49. Para ser Director General del centro, deberá cumplir con lo siguiente:*

*(...)*

*XI. No haber sido condenado mediante sentencia firme por delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de delitos patrimoniales dolosos, cualquiera que haya sido la pena;*

*(...)*

*XIII. No haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, o penal, por violaciones a las leyes nacionales o extranjeras, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad, o bien sentencia condenatoria firme”.*

#### **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, 23 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 de igualdad y prohibición de discriminación.
- Derecho de acceso a un cargo en el servicio público.
- Libertad de trabajo.

#### **VI. Competencia.**

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones precisadas en el apartado III del presente 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 disposición cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el 04 de mayo de 2021, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del miércoles 05 del mismo mes al jueves 03 de junio del mismo año. 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)<sup>1</sup>, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

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 XI<sup>2</sup>, 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

---

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

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

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

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...)."

<sup>2</sup> **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad**, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...)."

los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

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

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

#### **X. Concepto de invalidez.**

**ÚNICO.** Las fracciones XI, en su porción normativa *“delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de”*, y XIII del artículo 49 de la Ley número 253, que crea el Centro de Conciliación Laboral del Estado de Sonora, establecen como requisitos para ser titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral los siguientes:

- a) **No haber sido condenado por delito doloso que le imponga pena de prisión.**
- b) **No haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo por infracciones graves, o penal, por violaciones a las leyes**

**nacionales o extranjeras, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo o sentencia condenatoria firme.**

**Dichas exigencias transgreden los derechos de igualdad y de no discriminación, así como la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo público, al excluir de manera injustificada a determinadas personas para ocupar un cargo en el servicio público.**

**Lo anterior, pues las personas que han sido sancionadas en algún momento por las conductas enunciadas y que ya cumplieron con la sanción que les fue impuesta, deben tener la posibilidad de ocupar cargos públicos en igualdad de circunstancias que las demás personas.**

En el presente concepto de invalidez se argumentará la incompatibilidad de las fracciones impugnadas que establecen los requisitos precisados para acceder a la titularidad de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral en el estado, que se estiman son incompatibles con el parámetro de regularidad constitucional, ya que tales exigencias resultan desproporcionadas y tienen por efecto excluir de forma injustificada a un sector de la población de la posibilidad de ejercer el cargo mencionado, 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 empleo en el servicio público.

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 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 las fracciones de la disposición impugnada y concluir que ellas 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.<sup>3</sup>

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 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.<sup>4</sup>

Es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Es decir, son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación. La distinción es razonable y objetiva, mientras que la segunda

---

<sup>3</sup>Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 112, del rubro: "**PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.**"

<sup>4</sup> Véase 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.**"



constituye una diferencia arbitraria que redundaría en el detrimento de los derechos humanos de una persona.<sup>5</sup>

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

Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, 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.<sup>7</sup>

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 si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.<sup>8</sup>

Asimismo, ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas

---

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

<sup>6</sup> *Ídem*.

<sup>7</sup> 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."

<sup>8</sup> Tesis 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."

sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.<sup>9</sup>

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

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

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

---

<sup>9</sup> Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, por mayoría de siete votos, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud.

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

actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.<sup>11</sup>

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.<sup>12</sup>

En esa tesitura, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva 18/03, sostuvo que el principio de igualdad ante la ley y no discriminación pertenece al *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, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.<sup>13</sup>

Así, el Tribunal regional consideró que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.

---

<sup>11</sup> *Ídem*.

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

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

## **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 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.<sup>14</sup>

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.<sup>15</sup>

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 asigne<sup>16</sup>, esto es, que se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a ésta<sup>17</sup>.

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,

---

<sup>14</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela, Sentencia (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) de 30 de junio de 2009, párr. 72.

<sup>15</sup> *Ibidem*, párr. 73.

<sup>16</sup> Tesis de 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 DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD.**”

<sup>17</sup> 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.

experiencias y destrezas) necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión<sup>18</sup>.

### C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

Como se bosquejó en líneas previas, esta Comisión Nacional considera que las fracciones precisadas en el apartado III del presente escrito, contenidas en el artículo 49 de la Ley número 253, que Crea el Centro de Conciliación Laboral del Estado de Sonora, resultan contrarias 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 las disposiciones normativas impugnadas, se estima necesario transcribirlas a continuación:

*“Artículo 49. Para ser Director General del centro, deberá cumplir con lo siguiente:*

*(...)*

*XI. No haber sido condenado mediante sentencia firme por **delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de** delitos patrimoniales dolosos, cualquiera que haya sido la pena;*

*(...)*

*XIII. No haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, o penal, por violaciones a las leyes nacionales o extranjeras, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad, o bien sentencia condenatoria firme.”*

Como se desprende de la literalidad de los preceptos, este Organismo advierte que los requisitos transcritos impiden de manera injustificada que las personas que se encuentren en las siguientes hipótesis de restricción accedan al cargo público de titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Sonora:

- a) Cuando hubieren sido condenadas por un delito doloso que le imponga pena de prisión.

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, párr. 84.

- b) Cuando hubieren sido sancionadas con motivo de una investigación que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad, o bien sentencia condenatoria firme, en materia:
  - a. Administrativa por infracciones graves.
  - b. Penal por violaciones a las leyes nacionales o extranjeras.

De la lectura de las normas se advierte que las fracciones establecen limitaciones de acceso a las personas que se encuentren en cualquier supuesto del cúmulo de hipótesis que comprenden las normas locales impugnadas y que les impide que tengan toda posibilidad de desempeñarse en el cargo público en comento.

Las normas reclamadas por este Organismo Nacional redundan en una exclusión injustificada de las personas que, dada la generalidad con que fueron redactadas por el legislador, generan un amplio espectro de exclusión, al prever una multiplicidad de supuestos que no consideran si las conductas infractoras cometidas a las que se refieren las disposiciones, guardan relación con las funciones a desempeñar.

Aunque las fracciones XI y XIII del artículo 49 de la ley local contienen el mismo vicio de invalidez, por su redacción, se desprende que ellas implican distintas hipótesis, por lo que resulta pertinente precisar sus alcances, con la finalidad de evidenciar que por la amplitud con las que fueron establecidas, se excluye injustificadamente a determinados sectores de la población para acceder al cargo referido.

La fracción XI del artículo 49 del ordenamiento citado establece que para ser designado como titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral de la entidad se requiere no haber sido condenado mediante sentencia firme por delito doloso que le imponga pena de prisión.

Este supuesto abarca un gran número de hipótesis ya que se impide, de forma genérica, que cualquier persona que fue condenada por la comisión de ese tipo de delitos y que fue sentenciada con pena privativa de prisión no pueda ocupar el cargo, aun cuando ello no guardara relación alguna con la función a desempeñar.

Es así que la amplitud del precepto en comento comprende todo tipo de delitos dolosos, graves o no graves, incluso cuando la conducta cometida no guarde

relación con las labores encomendadas al Director General del Centro de Conciliación Laboral del estado.

Por ejemplo, la fracción XI del artículo 49 de la ley permite que una persona que en el pasado hubiese cometido el delito de venta clandestina de bebidas alcohólicas, previsto en el artículo 271 fracción I<sup>19</sup> del Código Penal sonorense, o bien, el delito de bigamia establecido en el artículo 231<sup>20</sup> de la misma codificación, quedará imposibilitado de acceder al cargo en comento, aunque ello no merme sus calificaciones, capacidades o competencias para el desempeño debido del cargo aludido.

Por otra parte, la fracción XIII del artículo 49 de la Ley número 253, que crea el Centro de Conciliación Laboral del Estado de Sonora, establece diversos supuestos de exclusión que también se considera deben ser explicados. Esto, en función de que dicha disposición prevé que para ser Director del Centro de Conciliación de la entidad, el aspirante no debe haber sido *sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, o penal, por violaciones a las leyes nacionales o extranjeras, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad, o bien sentencia condenatoria firme.*

Respecto a lo anterior, este Organismo Autónomo observa que la disposición comprende varias hipótesis. Una de ellas se refiere a no haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo por infracciones graves. Al respecto, no se soslaya que la porción normativa "*infracciones graves*" se refiere a las conductas calificadas con tal nivel de gravedad, no obstante, también se repara en que esa precisión no se acota el universo de conductas cometidas que se encuentren sancionadas administrativamente en las diversas leyes locales, generales o incluso federales, ya que el precepto impugnado no realiza una acotación sobre este punto.

---

<sup>19</sup> " **Artículo 271.-** Se aplicará prisión de uno a cinco años y multa de treinta a trescientas Unidades de Medida y Actualización:

I.- Al que venda bebidas alcohólicas sin contar con permiso expedido por la autoridad competente, en los términos de las leyes aplicables;

(...)"

<sup>20</sup> " **Artículo 231.-** Se impondrán de seis meses a cinco años de prisión y multa de diez a doscientas Unidades de Medida y Actualización al que, estando unido con una persona en matrimonio no disuelto, ni declarado nulo, contraiga otro matrimonio con las formalidades legales. Estas mismas sanciones se aplicarán al otro contrayente, si conocía el impedimento al momento de celebrarse el matrimonio."



Es decir, por citar algunos ejemplos, la restricción aplicará para aquellas personas que hubieren sido sancionadas en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos que se consideren graves, de acuerdo con el Capítulo II del Título Tercero de la Ley General de Responsabilidad Administrativas, o bien de aquellas cometidas conforme a los supuestos enlistados en el artículo 225<sup>21</sup> bis de la Ley de Transito del Estado de Sonora, así como de otras conductas sancionables a las que se refiera cualquier otra ley que constituyan infracciones administrativas que, en cada caso, la autoridad competente califique como graves o los propios ordenamientos que los prevean los consideren con esa calificativa.

Además, la norma no distingue entre la sanción que hubiere sido impuesta, sino que, en términos de la disposición, la restricción se actualiza si la resolución o *acuerdo implica expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad, o sentencia condenatoria firme.*

Es así que la disposición reclamada impide que una persona por la simple circunstancia de haber sido sancionada en cualquier procedimiento administrativo por infracciones que se consideren graves por la autoridad local o federal correspondiente, sin importar incluso la sanción impuesta, quedarán excluidos de toda posibilidad de ser designados como titulares de la Dirección General del mencionado Centro de Conciliación Laboral de la entidad.

---

<sup>21</sup> “ **Artículo 225 bis.** - Se consideran infracciones graves las siguientes:

- I.-Conducir en estado de ebriedad o bajo la acción de drogas o sustancias que disminuyan su aptitud para conducir.
- II.-Conducir en exceso de velocidad;
- III.-No obedecer las indicaciones de semáforos y altos;
- IV.-No respetar la preferencia de paso de vehículos, peatones o ciclistas;
- V.-Hacer uso de teléfonos celulares al conducir;
- VI.-Transportar a menores de 6 años sin reunir los requisitos de seguridad establecidos en el tercer párrafo del artículo 108 de la presente ley;
- VII.-Transportar personas en el exterior de la carrocería;
- VIII.-No obedecer las indicaciones del personal de seguridad pública;
- IX.-Cambiar intempestivamente de un carril a otro, cruzando la trayectoria de otro vehículo;
- X.-Salir intempestivamente y sin precaución del lugar de estacionamiento;
- XI.-Estacionarse en carril de circulación, cuando el vehículo no sea visible a distancia, exceptuando cuando esto se derive de una falla mecánica;
- XII.-Detenerse en carril de circulación a consecuencia de una falla mecánica sin instalar los dispositivos de advertencia correspondientes.

Tratándose de la infracción señalada en la fracción V de este artículo, el infractor deberá llevar un curso de concientización que impartirá la autoridad municipal correspondiente o con quien haya convenido el Municipio para impartir dicho curso, en caso de que el Municipio no cuente con el recurso humano o la infraestructura para impartir el curso, o bien, no haya alguna institución pública o privada con la cual pueda convenir, el infractor realizará trabajo social.

Por otra parte, la misma fracción XIII del mismo artículo 49 de la ley, también establece que para ocupar el cargo en comento se requiere no haber sido sancionado en materia penal por violaciones a las leyes nacionales o extranjeras.

Respecto a esta porción normativa, se considera que tampoco se define cuáles son las conductas prohibidas que necesariamente se relacionan con el ejercicio de las funciones de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral local, de tal manera que también permite un espectro muy amplio en su aplicación que limita en gran medida que un determinado sector de la población acceda al cargo público precisado.

Ello, puesto que la disposición básicamente excluye a las personas que hayan sido sentenciadas penalmente por cualquier infracción a las leyes tanto nacionales como extranjeras, cometida dolosa o culposamente, sin atender a la pena impuesta ni a su gravedad.

Así, *verbigracia*, las personas que fueron sujetas a un procedimiento penal por la comisión del delito por incumplimiento de obligaciones familiares previstas en el artículo 232<sup>22</sup> del Código Penal local, cuya resolución se efectuó a través de alguna de las soluciones alternas previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales<sup>23</sup> en las que el sujeto activo aceptó su responsabilidad y se obligó al pago de la reparación del daño, el juez dictó la sentencia correspondiente y se dio

---

<sup>22</sup> “**Artículo 232.-** El que, sin causa justificada, deje de cumplir con la obligación de ministrar alimentos a quienes legalmente tenga obligación de dar, será sancionado con prisión de tres meses a tres años, multa de diez a ciento cincuenta Unidades de Medida y Actualización, y pérdida de los derechos de familia, en su caso.”

<sup>23</sup>“**Artículo 183.** Principio general

En los asuntos sujetos a procedimiento abreviado se aplicarán las disposiciones establecidas en este Título. En todo lo no previsto en este Título, y siempre que no se opongan al mismo, se aplicarán las reglas del proceso ordinario.

Para las salidas alternas y formas de terminación anticipada, la autoridad competente contará con un registro para dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos reparatorios, los procesos de suspensión condicional del proceso, y el procedimiento abreviado, dicho registro deberá ser consultado por el Ministerio Público y la autoridad judicial antes de solicitar y conceder, respectivamente, alguna forma de solución alterna del procedimiento o de terminación anticipada del proceso.

Artículo 184. Soluciones alternas

Son formas de solución alterna del procedimiento:

I.- El acuerdo reparatorio, y

II.- La suspensión condicional del proceso.

Artículo 185. Formas de terminación anticipada del proceso

El procedimiento abreviado será considerado una forma de terminación anticipada del proceso.

cumplimiento a su sanción penal, quedarán excluidas de la posibilidad de ejercer el cargo público referido.

Lo anterior, a pesar de tratarse de un hecho que no guarda ninguna relación con las funciones que se desempeñan en la Dirección General multicitada, es decir, por el simple hecho de que la persona hubiese sido condenada mediante procedimiento penal.

Además, se reitera que el legislador local estableció un amplio margen de aplicación al referirse a las “violaciones a leyes nacionales o extranjeras”, pues dada su amplitud, podría entenderse que las personas hayan sido sujetas al procedimiento administrativo o proceso penal correspondiente por contravenir disposiciones de ordenamientos como la Ley de Aguas Nacionales, las leyes General y/o local de salud, etc., o bien tratándose de cualquier ley que se encuentre fuera del orden jurídico nacional y que se les haya declarado como responsables, quedarán excluidas de ejercer el cargo público de Director General, aun tratándose de conductas que no se relacionan con las funciones que se llevan a cabo en ese cargo o empleo.

Por lo explicado en líneas previas, a juicio de esta Institución Autónoma, no es constitucionalmente válido que se impida el acceso al desempeño del servicio público a las personas que se encuentren en los supuestos señalados, una vez que ya cumplieron con la pena o sanción impuesta, dado que tales medidas 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 el puesto correspondiente 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.

Al respecto, conviene tomar en consideración que las personas que se desempeñen como titulares de la Dirección General del Centro de Conciliación laboral estatal, de conformidad con el artículo 50<sup>24</sup> de la ley de mérito, en esencia, ejercen atribuciones

---

<sup>24</sup> “ **Artículo 50.**- El Director General del Centro tendrá las siguientes facultades:

I.- Celebrar actos y otorgar toda clase de documentos inherentes al objeto del Centro;

de carácter directiva, administrativa, técnica, profesional y lógico jurídico, que le permitan realizar plenamente las funciones necesarias para que dicho organismo descentralizado cumpla con su objeto.

No obstante, 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 condenadas por un delito doloso, sancionadas por infracciones graves o conductas penales por violaciones a las leyes nacionales o extranjeras, que haya concluido con cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique la aceptación de la culpa o responsabilidad o sentencia condenatoria, aun cuando el hecho ilícito no se relacione

---

II.-Tener la representación legal del Centro, así como ejercer facultades de dominio, administración, pleitos y cobranzas, con apego a la Ley y al Reglamento Interior;

III.- Otorgar poderes generales y especiales con las facultades que les competan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial. Para el otorgamiento y validez de estos poderes, bastará la comunicación oficial que se expida al mandatario por el Director General. Los poderes generales para sufrir efectos frente a terceros deberán inscribirse en el Registro Público que corresponda;

IV.- Sustituir y revocar poderes generales o especiales;

V.- Nombrar y remover libremente al personal del Centro;

VI.- Previa autorización de la Junta de Gobierno, instalar y en su caso reubicar las Delegaciones de Conciliación, que sean necesarias para el cabal y oportuno cumplimiento de las atribuciones del Centro;

VII.- Dirigir técnica y administrativamente las actividades del Centro;

VIII.- Presentar a la Junta de Gobierno, para su aprobación, el proyecto del manual de organización, manual de procedimientos, manual de servicios al público, código de ética, reglamento interior y demás disposiciones que regulen la operación y el funcionamiento del Centro;

IX.- Presentar a la Junta de Gobierno para su aprobación las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Servicio Profesional de Carrea;

X.- Presentar a la Junta de Gobierno, para su aprobación, dentro del primer trimestre de su gestión, el proyecto de Programa Institucional que deberá contener metas, objetivos, recursos e indicadores de desempeño y cumplimiento. Posteriormente, deberá rendir semestralmente a la Junta de Gobierno un informe de resultados del Programa, el cual incluya un diagnóstico de las problemáticas presentadas durante dicho periodo y las estrategias para su solución;

XI.- Definir las políticas de instrumentación de los sistemas de control que fuesen necesarios, incorporando información estadística para la mejora de la gestión;

XII.- Proponer a la Junta de Gobierno la creación de Comités de Apoyo y, en su caso la participación y honorarios de profesionistas independientes en los mismos;

XIII.- Imponer las medidas de apremio contenidas en la Ley Federal de Trabajo, para el caso de inasistencia del solicitado cuando este sea el patrón, dentro del procedimiento de Conciliación;

XIV.- Proponer a la Junta de Gobierno los programas permanentes de actualización, capacitación, y certificación de conciliadores;

XV.- Las demás que se requieran para el adecuado funcionamiento del Centro, sin contravenir la Ley y el reglamento interior; y

XVI.- Todas aquellas que se deriven de la Ley Federal del Trabajo, de esta Ley, del reglamento interior del Centro y demás disposiciones legales aplicables.

de manera alguna con las atribuciones correspondientes al cargo de titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral local, de manera que es inconcuso que la norma resulta *sobre inclusiva*.

En otras palabras, como se evidenció, la generalidad y amplitud de las normas referidas, al ser *sobreinclusivas*, 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 sancionadas penalmente, o bien, administrativamente, 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 o comisión a ejercer, sobre todo, tratándose de sanciones o penas que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.

Si bien la fracción XI del artículo 49 de la ley de alguna forma pretende acotar el requisito al prever que las personas que pretendan acceder a dicho cargo no deben haber sido condenadas por la comisión de delitos dolosos con pena de prisión, exigencia que reitera en la fracción XIII del mismo numeral, ya que esta última incluye cualquier conducta susceptible de ser sancionable penal o administrativamente, con lo cual podría pensarse que se exige cierta probidad y honestidad a las personas que aspiren a ser titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral de Sonora, de manera que se garantice que su ejecución sea regular y se apegue en todo momento a la legalidad.

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

Además, como se explicó, las hipótesis normativas tienen tales alcances que resultan extremadamente amplias, al contener un gran número de casos o supuestos de exclusión. 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 al cargo en comento cuando hayan cometido conductas ilícitas realmente gravosas y que se encuentren estrechamente vinculadas con las funciones a desempeñar en el puesto correspondiente, 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.

Es decir, el legislador realizó distinciones que no están estrechamente vinculadas con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar, pues exigir que la persona no haya sido condenada por delito doloso (incluso culposo en términos de la fracción XIII del artículo 49 de la ley) o por cualquier infracción administrativa grave no tiene una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro de quien pretenda ejercer el cargo público referido.

Es así que la generalidad de los requisitos **se traduce en una prohibición absoluta y sobre inclusiva** que excluye automáticamente y sin distinción a las personas que han cumplido una pena y se han reinsertado en la sociedad, creando así una condición estigmatizante.

Es necesario resaltar que el solo hecho de cometer un ilícito y haber sido sancionado por el mismo, no tiene la consecuencia de marcar a su autor como un delincuente o infractor del orden social de por vida o como una persona que carece de honestidad o probidad. Esto es, la comisión de conductas contrarias a las leyes no hace cuestionable siempre la conducta de quien lo comete, ya que eso no implica que deba considerarse que su actuar estará apartado o carezca de tales valores o características invariablemente. Debe recordarse que la función que se ha otorgado al derecho penal y a las penas, en el Estado democrático de Derecho, no tiene el alcance de definir o marcar a un infractor, respecto de su conducta, por el resto de su vida.

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

Consecuentemente, las fracciones contenidas en el artículo impugnado resultan discriminatorias por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar el cargo ya referido, 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.

No pasa desapercibido para este Organismo Autónomo que el artículo 123, apartado A, fracción XX, de la Constitución Federal prevé el requisito de no haber sido condenado por delito doloso para ocupar la titularidad del **organismo descentralizado federal**, encargado de la función conciliatoria entre las diferencias

de los trabajadores y patrones. Sin embargo, como se advierte claramente de la lectura del Texto Supremo, dicha exigencia sólo tiene sustento constitucional para el caso de la instancia respectiva del orden federal, y no para las locales.

En ese sentido, aunque el Poder Reformador de la Constitución estimó pertinente definir algunos de los requisitos que debe reunir la persona titular del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral en la propia Norma Fundamental, ello no puede hacerse extensivo a quien ocupe el cargo homólogo en la instancia conciliatoria correspondiente en las entidades federativas, porque de establecerlo – como acontece en la especie– resultará inconstitucional por transgredir diversos derechos fundamentales reconocidos en parámetro de regularidad constitucional, por las razones que ya fueron expuestas en el presente curso.

Dicho lo anterior, esta Comisión Nacional estima que el requisito contenido en las fracciones XI, en su porción normativa *“por delito dolos que le imponga pena de prisión. Tratándose de”*, y XIII, previstas en el artículo 49 de la Ley que Crea el Centro de Conciliación Laboral del Estado de Sonora, debe ser analizado a la luz de la proscripción constitucional de hacer distinciones entre las personas que han sido condenadas penalmente o administrativamente y aquellas que no tienen antecedentes penales.

Al respecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes<sup>25</sup>, hizo patente que el estudio para determinar la constitucionalidad de los requisitos que establezcan distinciones entre personas con antecedentes penales y aquellas que no se encuentran en ese supuesto para acceder a un cargo o empleo determinado, debe realizarse través de un escrutinio ordinario o de razonabilidad, ya que dicha exigencia no constituye una categoría sospechosa, pero sí se traduce en una distinción entre las personas que fueron sentenciadas por delito o sancionadas administrativamente y quienes no se encuentren en dichos supuestos.

En ese sentido, toda vez que en el presente caso el legislador local realizó una distinción injustificada en perjuicio de las personas que fueron sentenciadas por la comisión de algún delito doloso o por infracciones administrativas graves que les impide ocupar titularidad del cargo público referido, en desigualdad de circunstancias que aquellos que no se encuentran en esa situación, este Organismo

---

<sup>25</sup> Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 85/2018, 83/2019, 111/2019, 117/2020, 118/2020, 184/2020 y 263/2020, entre otras.

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 los requisitos exigidos en las disposiciones impugnadas consistentes en que las personas que aspiren a ocupar el cargo previamente mencionado no hayan sido condenadas por un delito doloso que le imponga pena de prisión, o bien, por infracciones administrativas graves, transgreden 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.

En cuanto al primero, se considera que las normas combatidas en el caso que nos ocupa, establecen una distinción para acceder a un cargo público en el estado de Sonora entre las personas que fueron condenadas por delito doloso o sancionados por una infracción administrativa grave y aquellas que no se encuentren en ese supuesto. Con ello, la norma excluye injustificadamente a las primeras del ejercicio del referido cargo, 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 las normas reclamadas, 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.<sup>26</sup>

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.

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 podría cumplir con el primer requisito de escrutinio, en virtud de que buscan generar las condiciones propicias para que quienes accedan al puesto mencionado tengan el perfil necesario para el desempeño de la dirección del Centro de Conciliación Laboral de la entidad, es decir, que seas rectos, probos, honorables, entre otras cualidades, que el legislador

---

<sup>26</sup> 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"*.

pudo estimar que no los reúnen las personas que cuenta con algún antecedente penal o en materia administrativa.

En cuanto a la segunda grada de escrutinio, se considera que las medidas legislativas establecidas por el legislador **no tienen relación directa, clara e indefectible**, para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de contar con servidores públicos adecuados y eficientes, pues no existe base objetiva para determinar que una persona sin antecedentes penales o que no haya sido sometida a una investigación administrativa por una infracción grave ejercerá las funciones correspondientes al cargo 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 los preceptos normativos controvertidos tengan una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que persiguió el legislador, por lo que es claro que se traducen en medidas que atentan 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 el parámetro de regularidad constitucional.

En suma, atendiendo a los elementos descritos, el artículo 49, fracciones XI, en su porción normativa *“por delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de”*, y XIII, de la Ley que crea el Centro de Conciliación Laboral del Estado de Sonora, no aprueban un escrutinio ordinario de proporcionalidad, por lo que resultan transgresoras de 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 persona titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral local.

Finalmente, debe considerarse que el hecho de que una persona haya sido condenada por la comisión de algún delito, o bien por la infracción administrativa grave, 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 fracciones del precepto impugnado son discriminatorias por generar una diferenciación injustificada, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar el cargo de titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Sonora 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 que debe declararse su invalidez.

## **XI. Cuestiones relativas a los efectos.**

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas, por lo que se solicita atentamente que de ser tildados de inconstitucionales los preceptos combatidos, 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 Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora del 04 de mayo de 2021, que contiene la Ley número 253, que crea el Centro de Conciliación Laboral del Estado de Sonora. (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 inconveniencia de las normas impugnadas.

**SEXO.** 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 del concepto de invalidez planteado en la demanda.

Ciudad de México, a 02 junio 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