

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 28 de febrero de 2022.

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 11, fracción XI, de la Ley de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil del Estado de Nuevo León, expedida mediante Decreto Número 030 publicado el 28 de enero del año en curso en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de esa entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegada y delegados, 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, Pablo Francisco Linares Martínez y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 4602032, 3907104 y 2196579, respectivamente, que la y los acreditan como licenciada y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, José Luis Esquivel Ruiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

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.....	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 la norma impugnada.....	14
i. Test ordinario de proporcionalidad.....	22
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	25
ANEXOS	26



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 Nuevo León.
- B. Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León.

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

Artículo 11, fracción XI, de la Ley de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil del Estado de Nuevo León, expedida por medio del Decreto Número 030 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de la citada entidad federativa el 28 de enero del año en curso, cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 11. El Ejecutivo del Estado por conducto de sus dependencias y los Municipios garantizarán, en el ámbito de sus competencias, que la prestación de los servicios en los Centros de Atención se oriente a lograr la observancia y ejercicio de los siguientes derechos de niñas y niños:

I. - X. (...)

XI. Que el personal que labore en los Centros de Atención no cuente con antecedentes penales; y
(...)”.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 5º y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 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.

En el caso, la norma cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León el 28 de enero de 2022, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del sábado 29 del mismo mes, al domingo 27 de febrero de la presente anualidad.

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

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

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

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 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

(...)."

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. La fracción XI del artículo 11 de la Ley de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil del Estado de Nuevo León establece como requisito para ser personal de los Centros de Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil -cualquiera que sea su denominación de modalidad pública, privada o mixta en esa entidad federativa- no contar con antecedentes penales.

Dicha exigencia transgrede los derechos de igualdad y de no discriminación, así como la libertad de trabajo, e incluso de acceso a un cargo en el servicio público,

al excluir de manera injustificada a determinadas personas para ingresar a laborar en dichos Centros.

Lo anterior, pues las personas que cuenten con antecedentes penales deben tener la posibilidad de ocupar empleos en igualdad de circunstancias que las demás personas.

Además, el requisito impugnado resulta en extremo amplio y genérico, pues impide a las personas acceder a cualquier cargo o empleo en todos los Centros de Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil neoleoneses por el mero hecho de contar con antecedentes penales –que comprende cualquier delito por el cual se fincó la responsabilidad penal, el tipo de pena impuesta, si se cometió de forma dolosa o culposa y el tiempo transcurrido desde la comisión de la conducta– y sin considerar la relación entre la conducta ilícita y el tipo de labores a desempeñar, por lo que norma resulta claramente *sobreinclusiva*.

En el presente concepto de invalidez se argumentará la incompatibilidad con el parámetro de regularidad constitucional de la fracción XI del artículo 11 del ordenamiento impugnado, al impedir a todas aquellas personas que cuenten con antecedentes penales –cualquiera que sea e incluso si no guarda relación con las funciones que pudieran desempeñar– se integren a laborar en los Centros de Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (CACDII).

Lo anterior, ya que tal exigencia resulta desproporcionada pues dada su amplitud tiene por efecto excluir de forma injustificada a un sector de la población de la posibilidad de laborar en los CACDII neoleoneses, 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 –en los casos de los Centros que son públicos o mixtos–.

Para exponer los argumentos que hacen patente la inconstitucionalidad de la norma, el concepto de invalidez se estructura de la siguiente manera: en un primer apartado se expone el contenido de los derechos a la igualdad y la prohibición de discriminación. Posteriormente, se abordarán algunos aspectos sobre la libertad de trabajo y el derecho a dedicarse a un cargo público, para finalmente evidenciar el vicio de constitucionalidad contenido en la fracción de la disposición controvertida

y concluir que ella no supera un escrutinio ordinario de proporcionalidad, de conformidad con los precedentes sostenidos por ese Alto Tribunal.

A. Derecho de igualdad y no discriminación

Para iniciar con el análisis de la disposición combatida, esta Comisión Nacional estima pertinente mencionar que el artículo 1° 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 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

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

⁴ Véase la tesis 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.**"

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

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

⁶ *Ídem*.

⁷ 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."

⁸ 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."

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

⁹ Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, por mayoría de siete votos, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

¹⁰ 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.**”

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha 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 sobre Derechos Humanos prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación; es decir, si un Estado establece en su derecho interno disposiciones que resulten discriminatorias, incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el citado artículo.¹²

En esa tesitura, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva 18/03, sostuvo que el principio de igualdad ante la ley y no discriminación pertenece al *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.¹³

Defendemos al Pueblo

Así, el Tribunal regional considera 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

¹¹*Ídem.*

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

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

forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos 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 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 es, se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a ésta¹⁷.

Defendemos al Pueblo

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

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 *Ibidem*, párr. 73.

¹⁶ 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.”

¹⁷ 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.

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 la norma impugnada

Como se adelantó en líneas previas, esta Comisión Nacional considera que la fracción XI del artículo 11 de Ley de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil del Estado de Nuevo León, resulta contraria a los derechos de igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y acceso a un cargo público, reconocidos en el texto constitucional en los artículos 1º, 5º y 35, fracción VI, así como los preceptos correlativos de los tratados internacionales en materia de derechos humanos que fueron citados y referidos con anterioridad.

Para exponer las razones que conllevan la inconstitucionalidad de la disposición normativa impugnada, se estima necesario transcribirla a continuación:

“Artículo 11. El Ejecutivo del Estado por conducto de sus dependencias y los Municipios garantizarán, en el ámbito de sus competencias, que la prestación de los servicios en los Centros de Atención se oriente a lograr la observancia y ejercicio de los siguientes derechos de niñas y niños:

I. - X. (...)

XI. Que el personal que labore en los Centros de Atención no cuente con antecedentes penales; y
(...)”.

Como se desprende de la literalidad del precepto, este Organismo advierte que la norma transcrita impide de manera injustificada que las personas que cuenten con antecedentes penales accedan a laborar en los CACDII en el estado de Nuevo León.

Antes de continuar con los argumentos que sustentan la invalidez del precepto controvertido, esta Comisión Nacional estima pertinente referir que, en términos de la fracción I del artículo 8 del ordenamiento cuestionado, los CACDII son espacios, (cualquiera que sea su denominación de modalidad pública, privada o mixta) donde

¹⁸ *Ibidem*, párr. 84.

se prestan servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil en un marco de ejercicio pleno de los derechos de niñas y niños desde los cuarenta y tres días de nacido.

Es decir, el requisito cuestionado previsto en el artículo 11, fracción XI, de la Ley de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil neoleonés deberá de ser observado en todos los CACDII existentes en dicha entidad, aunque sean de modalidad estrictamente privada.

Ello, debido a que en términos de los artículos 5 y 14 de la propia Ley impugnada, respectivamente, los Centros de Atención, en cualquiera de sus modalidades en la entidad, se sujetarán a las disposiciones del mismo ordenamiento, además de que corresponde al Estado y a los Municipios neoleoneses la rectoría de dichos CACDII.

Ahora bien, retomando la línea argumentativa tendente a demostrar la invalidez del precepto combatido, esta Institución Nacional advierte que la fracción en comento se traduce en una exclusión injustificada de las personas que cuenten con antecedentes penales, pues dada la generalidad con que fue redactada por el legislador local, genera un amplio espectro de exclusión pues no considera si las conductas por las que se fincó la responsabilidad penal guardan relación estrecha o manifiesta con todas y cada una de las funciones a desempeñar dentro de los CACDII neoleoneses, pues se reitera que la exigencia de no contar con antecedentes penales es para todo el personal de los mencionados Centros de Atención.

Es decir, la exigencia de no contar con antecedentes penales para poder ser personal en los CACDII neoleoneses abarca un sin número de supuestos de responsabilidad penal, que no necesariamente se vinculan o relacionan con las funciones a desempeñar en los ya mencionados Centros, por lo tanto, la norma cuestionada resulta en extremo amplia, pues excluye injustificadamente a determinados sectores de la población para poder laborar en los CACDII.

Así, el precepto tildado de inconstitucional impide de forma genérica que cualquier persona que fue condenada por la comisión de cualquier tipo de delito no pueda laborar en los CACDII, aun cuando la conducta cometida no se relacione o vincule de ninguna forma con las múltiples funciones a desempeñar en los distintos puestos o cargos en los referidos Centros.

En otras palabras, dada la amplitud del precepto en comento, este comprende todo tipo de delitos dolosos, culposos, graves o no graves, o cuando ni siquiera se impuso una pena privativa de libertad o incluso aquellos casos en los que la conducta infractora no guarda ninguna relación con las distintas labores que se desempeñan dentro de los CACDII.

Por ejemplo, la fracción XI del artículo 11 de la ley cuestionada permite que una persona que en el pasado hubiese cometido el delito de violación de correspondencia, previsto en el artículo 178¹⁹ del Código Penal para el Estado de Nuevo León, o bien, el delito de bigamia regulado en los artículos 274, 275 y 276²⁰ de la misma codificación, quede imposibilitada de acceder a laborar en los diversos empleos disponibles en los CACDII neoleoneses, aunque ello no merme sus calificaciones, capacidades o competencias para el debido desempeño del cargo o empleo que corresponda.

Es así como la prescripción normativa reclamada impide que una persona, por la simple circunstancia de haber sido sancionada en cualquier procedimiento penal, sin importar incluso la sanción o pena impuesta, quedarán excluidas de toda posibilidad de ser parte del personal que laborar en los CACDII.

Además, se evidencia que la norma cuestionada abarca un amplio espectro de prohibición ya que incluye cualquier supuesto en que la persona haya incurrido en responsabilidad penal, *verbigracia*, las personas que fueron sujetas a un

¹⁹“ **Artículo 178.** comete el delito de violacion de correspondencia:

I.- Quien abra indebidamente una comunicacion escrita o que se encuentre en cualquier medio material o electronico que no le este dirigida; o

II.- Quien indebidamente intercepte una comunicacion escrita o que se encuentre en cualquier medio material o electronico que no le este dirigida, aunque la conserve cerrada y no se imponga de su contenido.

Al responsable de este delito se le impondra una pena de prision de tres dias a seis meses y multa de cinco a cien cuotas”.

²⁰ “ **Artículo 274.-** Comete el delito de bigamia el que estando en matrimonio no disuelto ni declarado nulo por sentencia ejecutoriada, contraiga otro con las formalidades legales. igual sancion se aplicara al otro contrayente, si conocia el impedimento al tiempo de celebrarse el segundo matrimonio.”

“**Artículo 275.** A los responsables del delito de bigamia se les impondra sancion de uno a cinco años de prision y multa de diez a cuarenta cuotas.”

“**ARTICULO 276.-** A los testigos y a las personas que intervengan en la celebracion del nuevo matrimonio, a sabiendas de la vigencia legal del anterior, se les impondran de tres meses a dos años de prision, y multa de una a diez cuotas. igual sancion se les aplicara a quienes ejerzan la patria potestad o la tutela, y que a sabiendas dieran su consentimiento para la celebracion del nuevo matrimonio”.

procedimiento penal por la comisión del delito de difamación previsto en el artículo 344 del Código Penal neoleonés, cuya resolución se efectuó a través de alguna de las soluciones alternas previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales²¹ 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 cumplimiento a su sanción penal, mismas que también quedarán excluidas de la posibilidad de ejercer cualquier empleo o trabajo en los Centros de Atención aludidos de la entidad.

Debe subrayarse que, en términos de la disposición, todo el personal que labore en los Centros de Atención no debe tener antecedentes penales, lo que significa que la prohibición se hace extensiva a todas aquellas personas que presten cualquier servicio en los CACDII, ya sea desde personal directivo, de mando, operativo, administrativos o cualquier otro.

De tal suerte que, como se puede deprender de los ejemplos anteriores, es palpable que por la amplitud de la norma quedarán imposibilitadas de acceder a cualquier empleo o cargo en los CACDII las personas que hubieren sido declaradas como responsables de cualquier delito, aunque la conducta reprochable de que se trate no guarde ninguna relación con el cargo o trabajo a desempeñar, por ejemplo, con puestos secretariales, por tanto, ese antecedente penal en nada incide en su capacidad para desempeñar debidamente un trabajo, razón por la cual, el simple hecho de que la persona hubiese sido condenada penalmente no resulta un motivo razonable para excluirla de la posibilidad de laborar en los citados Centros.

²¹“ **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.

Lo anterior, ya que la norma establecida por el legislador **tiene un carácter absoluto** y no especifica la gravedad del delito, ni la culpabilidad, ni el tipo de pena que se haya impuesto, ni el tipo y duración de la sanción o, incluso, de la temporalidad entre la comisión del delito y el momento en que se aspira a realizar cualquier función en los CACDII, de tal suerte que no hay forma de establecer algún tipo de relación entre dicho requisito y las funciones correspondientes.

En efecto, la formulación de la norma resulta en extremo general, ya que comprende a cualquier persona condenada por cualquier delito, culposo o dolosos, aún y cuando no guarden relación con las funciones a desempeñar en cada cargo. Además, la norma tampoco acota la gravedad del delito o la pena impuesta, con lo que se comprende incluso aquellos delitos a cuya comisión corresponda sanción alternativa que incluya una pena no privativa de libertad.

Por lo explicado en líneas previas, a juicio de esta Institución Autónoma, no es constitucionalmente válido que se impida el acceso como personal de los CACDII neoleoneses, en sus distintos puestos, a todas las personas que tengan antecedentes penales, una vez que ya cumplieron con la pena o sanción impuesta, dado que tal medida se traduce en una exclusión injustificada y discriminatoria para las personas que tienen ese antecedente penal y que les impide ejercer su derecho a la libertad de trabajo y, en algunos casos, a ocupar un cargo público en aquellos CACDII de modalidad pública o mixta, inclusive.

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 personal de los CACDII puede abarcar funciones de toda índole, es decir, desde tareas de naturaleza directiva, administrativa, de mantenimiento, así como propiamente aquellas encaminadas al cuidado de las niñas y niños que se encuentren inscritos en los diversos Centros; es decir, la norma se refiere a cualquier empleo dentro de los Centros que permitan el adecuado funcionamiento de estos, por lo que la disposición no permite analizar caso por caso la razonabilidad de la

prohibición, pues de forma genérica los exige para todos los cargos, excluyendo en automático a las personas que se encuentre en esos supuestos.

Por ende, la restricción contenida en la norma controvertida es desproporcionada y atenta contra el derecho a la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo en el servicio público, éste solo en los casos de los CACDII de modalidad pública e incluso mixta, toda vez que excluyen a todas las personas que cuenten con algún antecedente penal de acceder a un empleo en dichos Centros aun cuando el hecho ilícito no se relacione de manera alguna con las atribuciones correspondientes a cualquier trabajo a desempeñar en los distintos CACDII, de manera que la norma resulta *sobreinclusiva*.

En otras palabras, como se ha evidenciado, la generalidad y amplitud de la norma referida, al ser *sobreinclusiva*, provoca un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad a los respectivos empleos dentro de los CACDII a personas que en el pasado pudieron haber sido sancionadas penalmente, sin que ello permita justificar, en cada caso y con relación a la función que se trate, la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto a ejercer, sobre todo, tratándose de sanciones o penas que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.

Así, la norma en combate desborda su objetivo y termina por excluir a las personas que pretenden reinsertarse a la sociedad tras haber cumplido en el pasado una pena o sanción por la comisión de conductas antijurídicas.

Además, como se explicó, la hipótesis normativa tiene tales alcances que resulta extremadamente amplia, 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 a laborar en los distintos CACDII cuando hayan cometido conductas ilícitas realmente gravosas y que la conducta reprochable se encuentre estrecha y directamente vinculada con las funciones a desempeñar en el puesto que corresponda, 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.

En ese entendido, la norma en combate al establecer que el personal que labore en los Centros de Atención no contará con antecedentes penales, está previendo una

regla que permite hacer distinciones injustificadas entre las personas que se encuentren en esa hipótesis y las que no, sin que se advierta razonabilidad alguna del precepto, ya que la exclusión no permite atender a las particularidades del perfil, pues se aplica por igual a todos los puestos, cargos o empleos en los CACDII.

La generalidad de la disposición entonces prevé una diferenciación injustificada que no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar dentro de dichos Centros, pues exigir que la persona no tenga antecedentes penales no tiene una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro de quien pretenda laboral en dichos Centros.

Es así que la generalidad del requisito **se traduce en una prohibición absoluta y sobreinclusiva** que excluye automáticamente y sin distinción a las personas que cuenten con antecedentes penales 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 cumplido la pena o sanción que le haya sido impuesta, debe estimarse que se encuentra en aptitud de volver a incorporarse a la vida laboral.

Defendemos al Pueblo

Hasta aquí apuntado, es evidente que la norma combatida hace una distinción genérica e injustificada que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente a los distintos empleos dentro de los CACDII, sino más bien con su honor y reputación, a partir de no haber incurrido, nunca, en su pasado, en una conducta que haya sido reprochada a partir de una sanción por

algún tipo de responsabilidad penal, lo cual, como se explicó, contiene un problema de *sobre inclusión*²².

Consecuentemente, la fracción contenida en el artículo controvertido resulta discriminatoria por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar cualquier puesto dentro de los diversos CACDII neoleonese propiciando un supuesto de discriminación, 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 trabajo o de un servicio público.

Dicho lo anterior, esta Comisión Nacional estima que la regla contenida en la fracción XI del artículo 11 de la Ley controvertida, que autoriza excluir a personas que cuenten con antecedentes penales para obtener un empleo, debe ser analizada a la luz de la proscripción constitucional de hacer distinciones entre las personas que han sido condenadas penalmente y aquellas que no tienen antecedentes penales.

Al respecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes²³, ha hecho 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 dichas exigencias no constituyen una categoría sospechosa, pero sí se traducen en una distinción entre las personas que fueron sentenciadas por delito 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 cuentan con antecedentes penales, 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.

²² Cfr. la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 125/2019, resulta en sesión de fecha 15 de abril de 2021, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, par. 44.

²³ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 85/2018, 83/2019, 111/2019, 117/2020, 118/2020, 184/2020, 125/2019, 192/2020, 263/2020, 57/2021 y 85/2021, entre otras.

i. Test ordinario de proporcionalidad

Esta Comisión Nacional considera que el requisito exigido en las disposiciones en combate consistente en que las personas que aspiren a laborar en cualquiera de los CACDII instituidos en el estado de Nuevo León no cuenten con antecedentes penales, 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 y en otros precedentes, 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 la norma combatida en el caso que nos ocupa establece una distinción para acceder a laborar en los CACDII, cualquiera que sea su denominación de modalidad pública, privada o mixta en el estado de Nuevo León entre las personas que cuenten con antecedentes penales y aquellas que no los tienen. Con ello, la norma excluye injustificadamente a las primeras de laborar en los CACDII, en cualquier puesto de que se trate, 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.²⁴

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 la norma supera el referido examen.

En la especie, se advierte que el precepto normativo impugnado podría cumplir con el primer requisito de escrutinio, en virtud de que busca generar las condiciones propicias para que quienes accedan a cualquier puesto dentro de los CACDII, cualquiera que sea su denominación de modalidad pública, privada o mixta en el estado de Nuevo León, tengan el perfil necesario para el desempeño de las distintas funciones que se desarrollan en dichos Centros, es decir, que seas rectos, probos, honorables, entre otras cualidades que el legislador pudo estimar que no los reúnen las personas que cuenta con algún antecedente penal.

²⁴ 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"*.

Además, este Ombudsperson advierte que es posible que el legislador haya previsto dicho requisito en atención a que el ordenamiento cuestionado tiene como prioridad garantizar el principio del interés superior de la niñez, por lo que puede asumirse que la exigencia cuestionada busca que las personas que laboren en los Centros sean las más idóneas.

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 personal adecuado y eficiente en los CACDII, cualquiera que sea su denominación de modalidad pública, privada o mixta en el estado de Nuevo León.

Lo anterior, ya que no existe base objetiva para determinar que una persona sin antecedentes penales ejercerá las funciones que le correspondan dentro de los CACDII con rectitud, probidad y honorabilidad o que quienes 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 el precepto normativo controvertido tenga 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. Lo anterior, pues si bien algunas de las funciones más importantes de las personas que laboren en los CACDII pueden ejercer importantes labores relacionados con el cuidado de las niñas y los niños, es decir, con un grupo de la población que cuenta con protección reforzada, lo cierto es que para asegurar el correcto desempeño de su función no es constitucionalmente válido recurrir a cuestiones estigmatizantes, tales como no tener antecedentes penales, ya que esto parte de prejuicios sociales tales como que una persona que ha cometido un delito no puede reinsertarse de manera funcional a la sociedad puesto que necesariamente seguirá delinquir.

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 11, fracción XI, de la Ley de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil del Estado de Nuevo León, no prueba un escrutinio de razonabilidad, por lo que resulta transgresor 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 todo el personal que labora en los CACDII, cualquiera que sea su denominación de modalidad pública, privada o mixta en esa entidad federativa.

Finalmente, debe considerarse que el hecho de que una persona haya sido condenada por la comisión de algún delito 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 desempeñarse en un determinado cargo o empleo dentro de los CACDII.

En conclusión, la fracción del precepto controvertido es discriminatoria por generar una diferenciación injustificada, exclusión, restricción o preferencia arbitraria para ocupar cualquier puesto dentro de los Centros de Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, cualquiera que sea su denominación de modalidad pública, privada o mixta en el estado de Nuevo León por motivos de su condición social y/o jurídica, pues se trata de una norma que permiten hacer una distinción cuyo efecto es 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.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de la disposición impugnada, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León el 28 de enero de 2022, por lo que se solicita atentamente que de ser tildado de inconstitucional el precepto normativo combatido, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ANEXOS

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

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

2. Copia simple del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León del 28 de enero de 2022, que contiene el Decreto Número 030 por el que se expidió la Ley de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil de esa entidad federativa. (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 la norma impugnada.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como del concepto de invalidez planteado en la demanda.



PROTESTO LO NECESARIO

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

LMP

CNDH
M É X I C O

Defendemos al Pueblo