

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 19 de mayo 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 50, fracción V, de la Ley Número 175 del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Guerrero, publicada el 19 de abril de 2022 en el Periódico Oficial del Gobierno de la referida 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, José Cuauhtémoc Gómez Hernández y Eugenio Muñoz Yrisson, con cédulas profesionales números 4602032, 3907104, 2196579 y 2345219, respectivamente, que la y los acreditan como licenciada y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° 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.....	4
IX. Introducción.....	5
X. Concepto de invalidez.....	6
A. Derecho a la igualdad y no discriminación.....	7
B. Libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.....	11
C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.....	13
• Test ordinario de proporcionalidad.....	18
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	21
ANEXOS	21



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

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

Artículo 50, fracción V, de la Ley Número 175 del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Guerrero, ordenamiento publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de la referida entidad federativa el 19 de abril de 2022, cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 50. Para ser titular de la Dirección General deberá cumplir con los siguiente:

I. a IV. (...)

V. No haber sido sancionada o sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, 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.

(...)”

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 la disposición precisada en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

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

La norma cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero el 19 de abril de 2022, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del miércoles 20 del mismo mes al jueves 19 de mayo del año en curso. Por lo tanto, es oportuna al interponerse el día de hoy.

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

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

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

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción

Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI², de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

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

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 (...)."

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. El artículo 50, fracción V, de la Ley Número 175 del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Guerrero exige que para ser titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral de la entidad se requiere no haber sido sancionada o sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, 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.

Dicho requisito impide, de forma injustificada, que las personas que se encuentren en alguno de esos supuestos puedan desempeñar tal función, aun cuando la sanción impuesta ya haya sido cumplida y la conducta infractora no se relacione con las atribuciones propias del cargo, por lo tanto, vulnera los derechos de igualdad y no discriminación, a la libertad de trabajo y de acceso a un empleo público.

En el presente concepto de invalidez se argumentará la incompatibilidad con el bloque de constitucionalidad mexicano de la fracción V del artículo 50 de la Ley del

Centro de Conciliación Laboral del Estado de Guerrero, el cual establece como requisito para ser titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral de la entidad no haber sido sancionada o sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, 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.

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

Para exponer los argumentos que hacen patente la inconstitucionalidad de dicho precepto, el concepto de invalidez se estructura de la siguiente manera: se expondrá el contenido y alcances de los derechos humanos de igualdad y la prohibición de discriminación, libertad de trabajo y a dedicarse a un cargo público, los cuales se estiman vulnerados por la norma tildada de inconstitucional; posteriormente, se explicarán las transgresiones constitucionales en las que incurre la disposición impugnada, contrastando su contenido normativo frente al marco constitucional antes mencionado.

A. Derecho a la igualdad y no discriminación

Para iniciar con la explicación de este subapartado, esta Comisión Nacional estima pertinente partir de lo dispuesto en el artículo 1º de la Constitución Federal, el cual 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, dicho precepto constitucional consagra 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 el mismo.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

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

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

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

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

⁶ *Idem*.

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 establecido que no solo se otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley misma, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que, en algunas ocasiones, hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido. Por lo anterior, en los casos en que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizarse si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.⁸

Asimismo, ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.⁹

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

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.”**

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

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

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha interpretado que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.¹¹

En el ámbito internacional, el artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación, es decir, si un Estado establece en su derecho interno disposiciones que resulten discriminatorias, incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a

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.**”

¹¹ *Idem.*

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

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

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

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

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.

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

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

En 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

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.

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

C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada

Como se bosquejó en líneas previas, esta Comisión Nacional considera que la norma impugnada resulta contraria a los derechos de igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y acceso a un cargo público, reconocidos en el texto constitucional en sus artículos 1º, 5º y 35, fracción VI, así como en diversos tratados internacionales.

Ello, ya que dicho precepto impide de manera injustificada que las personas accedan a la titularidad de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral local, cuando hayan sido sancionadas con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, por violaciones a las leyes nacionales y extranjeras, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad, según corresponda en cada caso.

A juicio de este Organismo Nacional, dicha exigencia constituye una medida discriminatoria pues limita de forma genérica los derechos de las personas sancionadas administrativamente en el servicio público, sin considerar si las conductas de que se trate se relacionan o no con las funciones que deba desempeñar la persona titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Guerrero.

Si bien este Organismo Autónomo no soslaya que la fracción impugnada se refiere a las conductas calificadas como “graves”, también repara en que esa precisión no acota el universo de conductas cometidas que se encuentren sancionadas administrativamente en las diversas leyes locales, federales, mucho menos en las de

¹⁵ *Ibidem*, párr. 73.

carácter internacional, ya que el precepto impugnado no realiza una especificación al respecto, por lo que es inconcuso que resulta *sobre inclusiva*.

Es decir, por citar unos ejemplos, la amplitud de la norma permite que la restricción aplique para aquellas personas que hubieren sido sancionadas en materia de responsabilidades administrativas que se consideren graves, de acuerdo con el Capítulo II del Título Tercero de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, o bien de aquellas cometidas conforme a los supuestos que prevea el universo de leyes locales o federales vigentes en México, como pueden ser aquellas enlistadas en el artículo 110 de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios¹⁶, o a las que se refiere la Ley Número 444 para la Protección del Patrimonio Cultural y Natural del Estado y Municipios de Guerrero¹⁷;

¹⁶ “**Artículo 110.** Se consideran infracciones a la presente Ley, las siguientes:

I. Transferir a título oneroso o gratuito la propiedad o posesión de archivos o documentos de los sujetos obligados, salvo aquellas transferencias que estén previstas o autorizadas en las disposiciones aplicables;

II. Impedir u obstaculizar la consulta de documentos de los archivos sin causa justificada;

III. Actuar con dolo o negligencia en la ejecución de medidas de índole técnica, administrativa, ambiental o tecnológica, para la conservación de los archivos;

IV. Usar, sustraer, divulgar, ocultar, alterar, mutilar, destruir o inutilizar, total o parcialmente, sin causa legítima conforme a las facultades correspondientes, y de manera indebida, documentos de archivo de los sujetos obligados;

V. Omitir la entrega de algún documento de archivo bajo la custodia de una persona al separarse de un empleo, cargo o comisión;

VI. No publicar el catálogo de disposición documental, el dictamen y el acta de baja documental autorizados por el Archivo General del Estado o, en su caso, los archivos municipales, así como el acta que se levante en caso de documentación siniestrada en los portales electrónicos, y

VII. Cualquier otra acción u omisión que contravenga lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones aplicables que de ellos deriven;”

¹⁷ Artículo 125. Sin perjuicio de que se genere otro tipo de responsabilidad por las conductas descritas en el presente artículo, son infractores de la presente Ley, quien o quienes incurran en alguna de las siguientes conductas:

I. Destruya o deteriore intencionalmente o por negligencia una zona, sitio o bien del patrimonio de los municipios o del Estado;

II. Realice cualquier tipo de obra en una zona, sitio o bien del patrimonio sin sujetarse a la autorización respectiva;

III. Impida la inspección de una zona, sitio o bien del patrimonio sin causa justificada;

IV. Altere o reproduzca de manera ilícita las autorizaciones o licencias expedidas por la autoridad competente;

V. No se sujete a las disposiciones específicas de protección del patrimonio cultural, natural o mixto que la autoridad dicte para un bien, zona o sitio específico;

VI. Fije sin permiso de la autoridad correspondiente, publicidad o señalización en sitios, zonas o bienes del patrimonio de los municipios o del Estado;

VII. Establezca cualquier giro mercantil en una zona, sitio o bien del patrimonio cultural, natural o mixto sin las autorizaciones que mencionan las leyes aplicables;

inclusive de otras entidades de la Federación, como pueden ser las contenidas en el artículo 111 de la Ley de Protección Civil para el Estado de Tlaxcala¹⁸, o de las infracciones contenidas en la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México,¹⁹ así como de otras hipótesis a las que se refiera cualquier otra ley, incluso las de carácter extranjero, que constituyan infracciones administrativas que, en cada caso, la autoridad competente califique como grave, según las particularidades del caso.

Lo anterior corrobora 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, federal o extranjera correspondiente, sin importar incluso la sanción impuesta,

VIII. Ignore los avisos para la realización de obras de restauración con carácter de urgente;

IX. Traslade bienes del patrimonio cultural, natural o mixto sin la autorización correspondiente;

X. Se niegue a proporcionar los datos o informes a que se refiere esta Ley; y

XI. Omita inscribir ante el Registro un bien declarado como patrimonio cultural.

“Artículo 129. Los servidores públicos que valiéndose de su cargo obtengan un beneficio indebido de un sitio, zona o bien del patrimonio de los municipios o del Estado, además de las sanciones que impone el presente capítulo, quedarán sujetos a lo dispuesto por la Ley número 695 de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Guerrero.”

¹⁸ **“Artículo 111.** Son infracciones a esta Ley:

I. Abstenerse de presentar ante la Coordinación Estatal, los programas internos de protección civil;

II. No cumplir con las medidas y acciones de protección civil que se implementen para la prevención y control de emergencias o desastres, en los términos de esta Ley y otras disposiciones aplicables;

III. Impedir a los inspectores de protección civil el acceso a sus instalaciones, a efecto de que se practiquen las actividades de inspección respectivas;

IV. En el caso de los prestadores de servicios de protección civil y grupos voluntarios, llevar a cabo actividades relativas a la materia sin contar con los permisos y autorizaciones correspondientes;

V. En el caso de los establecimientos, no contar con las autorizaciones correspondientes en materia de protección civil emitidos por las autoridades competentes;

VI. No cumplir con las resoluciones de las autoridades competentes, emitidas en los términos de esta Ley;

VII. Abstenerse de proporcionar la información que les sea requerida por las autoridades competentes para la integración de planes y programas tendientes a la prevención de emergencias y desastres;

VIII. Ejecutar, ordenar o favorecer actos u omisiones que impidan u obstaculicen las acciones de prevención, auxilio o recuperación a la población en caso de emergencias o desastres;

IX. Realizar actividades negligentes que ocasionen desastres o que pongan en riesgo la seguridad de las personas, sus bienes, la planta productiva, el medio ambiente o la infraestructura estratégica, y

X. En general, llevar a cabo cualquier acto u omisión que contravenga las disposiciones de esta Ley y demás aplicables, o que por cualquier motivo causen o puedan causar algún riesgo o daño a la salud o seguridad pública.”

“Artículo 114. Al imponerse una sanción se tomará en cuenta: (...)

II. La gravedad de la infracción; (...)

¹⁹ Véanse, por ejemplo, los artículos 26, 27, 28 y 29 de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México.

quedarán excluidas de toda posibilidad de ser designados como titulares de la Dirección General del mencionado Centro de Conciliación Laboral de la entidad.

Por ello, esta Comisión Nacional estima que no es constitucionalmente válido que se impida el acceso al desempeño del servicio público a las personas que hayan sido objeto de cualquier investigación administrativa por conductas que se califiquen como graves, sin importar el tipo de sanción impuesta ni si está ya fue cumplida, dado que tales medidas se traducen en una exclusión injustificada y discriminatoria para las personas que se encuentren en esa situación, 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 puestos de referencia y, una vez hecho ello, señalar con precisión únicamente las conductas ilegales que se encuentran estrechamente vinculadas con el empleo en cuestión, o en su caso, que las conductas cometidas sean en extremo gravosas que puedan tener un impacto negativo para la sociedad y el correcto desempeño del servicio público.

En el caso de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral local, la ley de mérito establece que su titular tendrá a su cargo diversas atribuciones, tales como su dirección técnica y administrativa, representarlo legalmente y realizar actos de dominio, presentar ante la Junta de Gobierno las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera; imponer medidas de apremio contenidas en la Ley Federal del Trabajo, entre muchas otras que se encuentran definidas en el artículo 51 de dicha legislación.

Como ya se adelantó en líneas previas, debe hacerse especial énfasis en que el requisito contenido en la fracción V del artículo 50 de la ley impugnada, fue diseñado de tal forma genérica y absoluta que no podrán aspirar a ejercer ese cargo todas aquellas personas que hayan sido sancionadas con motivo de cualquier investigación administrativa por conductas “graves”, sin importar la sanción impuesta, así como tampoco la temporalidad de la misma ni la naturaleza de la infracción, lo cual constituye un requisito injustificado, pues ello no significa que esas personas aspirantes no sean aptas para desempeñarse en el puesto respectivo y ejecutar de forma debida las atribuciones que le correspondan.

En otras palabras, el requisito en cuestión resulta irrazonable y abiertamente desproporcional, ya que no distingue entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas –pues basta que el aspirante haya aceptado la responsabilidad de la infracción, aunque no haya deseado su comisión, según se desprende de la última parte del precepto– y no contiene un límite temporal, en cuanto a si la respectiva sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente.²⁰

Por ello, este Organismo Autónomo considera que la norma impugnada constituye una restricción al acceso de un empleo público, que excluye por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido sancionada administrativamente, en el Estado mexicano y en el extranjero, por cualquier vía, razón o motivo, y en cualquier momento, considerando que la prescripción normativa abarca un gran número de posibles hipótesis normativas que impide incluso valorar si los mismos tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño de la titularidad de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Guerrero.

En su caso, se considera que la norma que establece requisitos relacionados con haber recibido sanciones de carácter administrativo para el ejercicio de un empleo, cargo o comisión del servicio público, serían constitucionalmente admisibles sólo si se acotarán a que la persona se encuentre en ese momento cumpliendo con la sanción y por la especial naturaleza de esta no fuera posible desempeñar un empleo, por ejemplo, al encontrarse inhabilitado; de otra forma, al exigir que no haya sido sancionada con motivo de una investigación de carácter administrativo en el pasado, por un lado, se constituiría como una doble sanción, y por otro, las disposiciones extenderían *ad infinitum* la consecuencia impuesta por haber incurrido en una infracción administrativa conforme a las leyes nacionales o extranjeras.

Sin embargo, normas como la reclamada colocan en una condición social determinada e inferior con respecto a otros integrantes de la sociedad, a cualquier persona que ha sido sancionada con motivo de una investigación de carácter administrativo, y se les excluye indefinidamente y de por vida, de la posibilidad de acceder a un empleo público.²¹

²⁰ Véase la sentencia dictada por el Pleno de ese Máximo Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 111/2019, en sesión del 21 de julio de 2020, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 92.

²¹ *Ibidem*, párr. 97.

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

- **Test ordinario de proporcionalidad**

Esta Comisión Nacional estima que el artículo 50, fracción V, de la ley impugnada, que exige *no haber sido sancionada o sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, 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*, para ocupar la titularidad de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Guerrero, constituye una medida desproporcional, ya que afecta directamente el ejercicio de otros derechos, tales como el de ocupar un cargo público y la libertad de trabajo, 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 un cargo público en el estado de Guerrero entre las personas que fueron sancionadas administrativamente y aquellas que no se encuentren en esa hipótesis. 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

²² *Ibidem*, párr. 98.

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.²³

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

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

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.

²³ 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"*.

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 del test, en virtud de buscar generar las condiciones propicias para que quienes accedan al puesto mencionado tengan el perfil idóneo para el desempeño de la titularidad de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral de la entidad, es decir, que sean rectos, probos, honorables, entre otras cualidades que el legislador pudo estimar que no los reúnen las personas que fueron sancionadas administrativamente.

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.

Lo anterior, ya que no existe base objetiva para determinar que una persona sin ese tipo de antecedentes 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 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 la disposición se traduce en una medida que atenta contra el derecho de igualdad. En esa virtud, resulta innecesario verificar que se cumpla con el resto del escrutinio, pues es inconcuso que la norma contradice el parámetro de regularidad constitucional.

En suma, atendiendo a los elementos descritos, el artículo 50, fracción V, de la Ley Número 175 del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Guerrero no aprueba un escrutinio ordinario de proporcionalidad, por lo que resulta transgresor de derechos humanos tutelados en el orden constitucional, 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 que

corresponden a la titularidad de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral guerrerense.

Por todo lo hasta aquí expuesto, este Organismo Nacional concluye que el artículo 50, fracción V, de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Guerrero debe considerarse violatorio de derechos humanos, debiendo declararse su invalidez, ya que no se justifica sobre una base objetiva, acotada y razonable, además de que resulta claramente *sobre inclusiva*, por lo que debe ser expulsada del sistema jurídico de la entidad.

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, por lo que se solicita atentamente que de ser tildado de inconstitucional el precepto controvertido, 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.

2. Copia simple del Periódico Oficial Estado de Guerrero del 19 de abril de 2022, por el que se expidió la Ley Número 175 del Centro de Conciliación Laboral de dicha 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 inconveniencia de la norma impugnada.

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

PROTESTO LO NECESARIO
Defendemos al Pueblo

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

LMP