

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 10 de octubre 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 de los artículos 40, fracciones V y IX, 42, fracción V, en su porción normativa *"No haber sido condenados por delito intencional sancionado con pena privativa de la libertad"* y 46, fracción VII, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Nuevo León, expedida mediante Decreto Núm. 224, publicado el 09 de septiembre de 2022, en el Periódico Oficial del Gobierno 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, José Cuauhtémoc Gómez Hernández y Jesús Roberto Robles Maloof, con cédulas profesionales números 4602032, 2196579 y 3184380, 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, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Beatriz Anel Romero Melo y 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.	4
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción.	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX.	Introducción.	6
X.	Conceptos de invalidez.....	7
	ÚNICO.....	7
	1. Marco de regularidad constitucional.....	8
	A. Derecho de igualdad y no discriminación.....	8
	B. Libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.....	13
	C. Principio de presunción de inocencia.....	15
	2. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.	18
	A. Requisitos de no haber sido sentenciado por la comisión de un delito doloso o intencional, y no haber sido sancionado administrativamente.....	19
	Test ordinario de proporcionalidad.....	30
	B. Requisitos de no estar sujeto a proceso penal.....	34
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	37
	ANEXOS	37

Defendemos al Pueblo

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.

Artículos 40, fracciones V y IX, 42, fracción V, en su porción normativa “No haber sido condenados por delito intencional sancionado con pena privativa de la libertad” y 46, fracción VII, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Nuevo León, expedida mediante Decreto Núm. 224, publicado el 09 de septiembre de 2022, en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa, cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 40. Para ser titular de la Dirección General del Centro, se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

I - IV (...)

V. No haber sido condenado por delito doloso.

VI - VII (...)

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

(...)”

“Artículo 42. Deberá haber un mínimo de cuatro orientadores del sector obrero y cuatro del sector patronal, quienes orientarán y asesorarán a la parte que les corresponde que participe en la conciliación prejudicial.

(...)

Para ser orientador obrero o patronal se deberá cumplir con lo siguiente:

I - IV (...)

V. No haber sido condenados por delito intencional sancionado con pena privativa de libertad. Los orientadores percibirán las retribuciones que les asignen el presupuesto estatal.
(...)”

“Artículo 46. Para ser integrante del Consejo Consultivo se necesita cumplir con los siguientes requisitos:

I- VI (...)

VII. No encontrarse sujeto a proceso por delito que amerite pena corporal.”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 5º, 20º, apartado B, fracción I y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1º, 2º, 8.2º y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 14.2 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.
- Principio de presunción de inocencia.

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.

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nuevo León el 09 de septiembre de 2022, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del sábado 10 del mismo mes y año al domingo 9 de octubre 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

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; (...)."

el artículo 15, fracción XI², de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

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

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

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

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.

Defendemos al Pueblo

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.

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
(...).”

X. Conceptos de invalidez.

ÚNICO. Los artículos 40, fracción V y IX, 42, fracción V, en la porción normativa impugnada, y 46, fracción VII, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Nuevo León establecen, según corresponda que, para la designación de la titularidad de la Dirección General, de orientadores del sector obrero y patronal, así como de las y los integrantes del Consejo Consultivo del Sector Productivo, todos del aludido Centro, deberán de satisfacer los requisitos siguientes:

- a) no haber sido condenado por delito doloso.
- b) no haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo ni por violaciones a las leyes nacionales o extranjeras, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad; o bien, sentencia condenatoria firme.
- c) no haber sido condenados por delito intencional sancionado con pena privativa de libertad.
- d) no encontrarse sujeto a proceso por delito que amerite pena corporal.

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

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

Finalmente, por lo que respecta a la exigencia precisada en el inciso d), excluye de forma indebida a las personas que se encuentren en mencionada circunstancia, aunque no se haya determinado su responsabilidad penal por la autoridad competente, por lo que transgreden el principio de presunción de inocencia.

En el presente concepto de invalidez se argumentará la incompatibilidad con el bloque de constitucionalidad mexicano de las exigencias contenidas en los preceptos normativos impugnados de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Nuevo León.

Lo anterior ya que, a juicio de este Organismo Nacional los requisitos de no haber sido condenado penalmente o sancionado administrativamente para acceder a la titularidad de la Dirección General y fungir como orientadores del sector obrero y patronal del Centro de Conciliación Laboral neoleonés son desproporcionados y tienen por efecto excluir de forma injustificada a un sector de la población de la posibilidad de ejercer mencionados cargos, en contravención al derecho de igualdad y no discriminación.

Adicionalmente, constituyen 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.

También se exponen las razones por las cuales este Organismo Constitucional Autónomo estima que la imposición de encontrarse sujeto a proceso por delito que amerite pena corporal, para ser integrante del Consejo Consultivo del Centro de Conciliación Laboral neoleonés es contraria al principio de presunción de inocencia.

Para exponer los argumentos que hacen patente la inconstitucionalidad de las normas controvertidas el concepto de invalidez se estructura de la siguiente manera:

En un primer apartado se expondrá el contenido y alcances de los derechos humanos que se estiman transgredidos, a saber: a la igualdad y la prohibición de discriminación; libertad de trabajo y a dedicarse a un cargo público, así como del principio de presunción de inocencia.

En el segundo apartado, se explicará en lo particular cada una de las transgresiones constitucionales en las que incurren las disposiciones impugnadas, contrastando su contenido normativo frente al marco constitucional antes mencionado.

1. Marco de regularidad constitucional.

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 1º de la Constitución Federal reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es parte.

Asimismo, establece la prohibición de discriminar en razón de 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, de tal suerte que 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, a fin de 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 redundará 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

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.**"

⁵ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 11 *supra*.

o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.⁶

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

Conforme al desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional, ha quedado 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 señalado 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

⁶*Idem.*

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.

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 esta 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 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

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 *Ídem.*

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

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

Defendemos al Pueblo

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.

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 el 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 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.

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

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.

experiencias y destrezas) necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión¹⁸.

C. Principio de presunción de inocencia.

La Constitución Federal reconoce el principio de presunción de inocencia en su artículo 20, apartado B, fracción I,¹⁹ así como en diversos instrumentos internacionales de los que México es parte, como la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, en su numeral 8.2,²⁰ y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 14.2.²¹

Al respecto, ese Tribunal Constitucional ha sostenido que el principio de presunción de inocencia es un derecho universal que se traduce en que nadie puede ser condenado si no se comprueba plenamente el delito que se le imputa y la responsabilidad penal en su comisión, lo que significa que esa presunción la conserva el inculcado durante la secuela procesal hasta que se dicte sentencia definitiva con base en el material probatorio existente en los autos²².

¹⁸ *Ibidem*, párr. 84.

¹⁹ “**Artículo 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

(...)

B. De los derechos de toda persona imputada:

I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;

(...)”

²⁰ “**Artículo 8. Garantías Judiciales**

(...)

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

(...)”

²¹ “**Artículo 14**

(...)

2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

(...)”

²² Tesis Aislada 1ª I/2012 (10ª), Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro IV, enero de 2012, p. 21917, del rubro “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO ESTÁ CONSIGNADO EXPRESAMENTE EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A PARTIR DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008**”.

Asimismo, el Máximo Tribunal ha sostenido que el principio universal de presunción de inocencia consiste en el derecho de toda persona acusada de la comisión de un delito a ser considerada como inocente en tanto no se determine legalmente su culpabilidad, a través de una resolución judicial definitiva, por lo que, en este orden de ideas, dicho principio prohíbe la pérdida definitiva de un derecho por una presunción de culpabilidad, es decir, la presunción de inocencia puede permitir la realización de actos de molestia pero no de privación.²³

En ese sentido, las razones ontológicas propias de este principio consisten fundamentalmente en garantizar que toda persona inocente no sea condenada sin que existan pruebas suficientes que destruyan esa presunción, demostrando fehacientemente su culpabilidad y se justifiquen una sentencia de condena en su contra.²⁴

Al respecto, la Primera Sala de ese Alto Tribunal ha establecido que hasta la persona que se encuentre detenida y, por ende, sujeta a un procedimiento penal, debe tener el derecho a ser tratado como inocente durante el trámite del procedimiento e, incluso, desde antes de que se inicie.

En ese mismo sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al afirmar que el principio de presunción de inocencia implica que las autoridades no deben partir de una idea preconcebida de que el acusado ha cometido el delito que se le imputa.²⁵

En función de lo anterior, como parte del alcance del principio de presunción de inocencia, entendido dentro de la materia procesal penal, impone la obligación de arrojar la carga de la prueba a la parte acusadora, de manera que se garantice la protección de otros derechos fundamentales como la dignidad humana, libertad, la honra y el buen nombre.²⁶

²³ Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Materia constitucional, penal, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, agosto de 2002. pág. 14.

²⁴ Consideraciones que sustentan la ejecutoria del amparo en revisión 1293/2000, resuelto por el Pleno del Alto Tribunal por unanimidad de votos, de cual derivó la tesis aislada de clave P.XXXV/2002, cuyo rubro dice: "**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL**".

²⁵ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Cabrera García y Montiel Flores vs México, Sentencia (*Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*) de 26 de noviembre de 2010, párr. 184.

²⁶ Tesis aislada 2a. XXXV/2007, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, mayo de 2007, tesis,

Ahora bien, de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional, es obligación del Estado presumir inocentes a todas las personas, hasta en tanto no se demuestre su culpabilidad, situación que debe extenderse también a situaciones extraprocesales.

Así, el principio de presunción de inocencia no sólo se desarrolla dentro del ámbito procesal oponible a los órganos del Estado encargados de realizar las tareas jurisdiccionales, sino también exige que el Estado no condene o emita juicio ante la sociedad a una persona hasta en tanto no se acredite su responsabilidad penal.²⁷

Por tanto, el derecho de las personas a que se presuma su inocencia puede verse conculcado no sólo por jueces a cargo de un proceso, sino también por otras autoridades o agentes del Estado.

Lo anterior ha sido reconocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sosteniendo que el derecho fundamental a la presunción de inocencia como regla de trato, en su vertiente extraprocesal, debe ser entendido como el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no participe en hechos de carácter delictivo o análogos a éstos.²⁸ Asimismo, estimó necesario señalar que la violación a esta vertiente de la presunción de inocencia puede emanar de cualquier agente del Estado.²⁹

En esa línea argumentativa, la Primera Sala de ese Máximo Tribunal, al resolver el amparo en revisión 466/2011, identificó tres vertientes de la presunción de inocencia en sede penal: 1) como regla de trato procesal; 2) como regla probatoria; y, 3) como estándar probatorio o regla de juicio.

página 1186, de rubro: *"PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ALCANCES DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL"*.

²⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua, Sentencia (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) del 25 de marzo de 2017, Serie C, No. 334, párrafo 190.

²⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú, Sentencia de 25 de noviembre de 2004 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C No. 119, párrafo 159.

²⁹ Sobre este punto también se ha pronunciado la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis aislada 1ª, de clave CLXXVI/2013, de la Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, pág. 564, de rubro: *"PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO EN SU VERTIENTE EXTRAPROCESAL. SU CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS."*

Específicamente, dicha Sala, al resolver el amparo en revisión 349/2012, determinó que la presunción de inocencia como regla de trato procesal “*consiste en establecer la forma en la que debe tratarse a una persona que está sometida a proceso penal*”, pues la finalidad de dicho principio es “*impedir la aplicación de medidas judiciales que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable y, por tanto, cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena*”, toda vez que “*la presunción de inocencia comporta el derecho a ser tratado como inocente en tanto no haya sido declarada su culpabilidad por virtud de una sentencia judicial y se le haya seguido un proceso con todas las garantías*”.

Es importante resaltar que el Tribunal Pleno también ha sostenido que el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador, con matices o modulaciones, por la calidad de inocente que debe reconocérsele a toda persona sujeta a un procedimiento del que pueda surgir una sanción, principio cuya consecuencia procesal, en su vertiente de regla probatoria, desplaza la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso; y en su vertiente de regla de tratamiento, obliga a que las personas acusadas de la presunta comisión faltas administrativas, no sean tratadas como si ya hubieran sido declaradas responsables.³⁰

En suma, el principio de presunción de inocencia debe ser observado por todas las autoridades del Estado mexicano, incluyendo a los órganos legislativos.

2. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

Como se esbozó previamente, esta Comisión Nacional considera que las normas impugnadas resultan contrarias a los derechos igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y acceso a un cargo público, así como al principio de presunción de inocencia reconocidos en el texto constitucional en sus artículos 1º, 5º, 14, 16, 20, apartado B, fracción I, y 35, fracción VI, así como en diversos tratados internacionales.

³⁰Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 43/2014 (10a.), Décima Época, Materia Constitucional-Administrativa, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 7, junio de 2014, Tomo I, p. 41, de rubro: “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES.**”

Lo anterior porque, primeramente, las disposiciones controvertidas impiden de manera injustificada que las personas accedan a la titularidad de la Dirección General, o que sean designadas como orientadores de los sectores obrero y patronal, todos del Centro de Conciliación Laboral neoleonés cuando hayan sido sentenciadas por delito doloso o intencional que amerite pena privativa de libertad, o en su caso hayan sido sancionadas con motivo de una investigación de carácter administrativo, por violaciones a las leyes nacionales o extranjeras en las que por sentencia, resolución o convenio se ha reconocido su responsabilidad.

Adicionalmente, una de las disposiciones cuestionadas establece como requisito para la designación de las y los integrantes del Consejo Consultivo de mencionado Centro no se encuentren sujetos a proceso por delito que amerite pena corporal, regulación que es contraria al principio de presunción de inocencia.

A fin de demostrar lo anterior, este apartado se dividirá en dos secciones. La primera contendrá los argumentos por los cuales se considera que las exigencias de no haber sido sentenciado por la comisión de un delito doloso o intencional y no haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, ni por violaciones a las leyes nacionales o extranjeras en las que por sentencia, resolución o convenio se ha reconocido su responsabilidad, son contrarias a los derechos de igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y acceso a un cargo público.

En el siguiente apartado se expondrán las consideraciones que evidencian que la exigencia de no estar sujeto a proceso penal no se ajusta al parámetro de regularidad constitucional.

A. Requisitos de no haber sido sentenciado por la comisión de un delito doloso o intencional, y no haber sido sancionado administrativamente.

Como se adelantó en líneas previas, esta Comisión Nacional considera que los artículos 40, fracción V y IX ,y 42, fracción V, en la porción normativa impugnada, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Nuevo León resultan contrarios 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.

A efecto de iniciar con el desarrollo de los argumentos que demuestran la inconstitucionalidad de los preceptos controvertidos, a continuación, se transcriben las disposiciones cuestionadas para una mayor claridad:

“Artículo 40. Para ser titular de la Dirección General del Centro, se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

I - IV (...)

V. No haber sido condenado por delito doloso.

VI - VII (...)

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

(...)”

“Artículo 42. Deberá haber un mínimo de cuatro orientadores del sector obrero y cuatro del sector patronal, quienes orientarán y asesorarán a la parte que les corresponde que participe en la conciliación prejudicial.

(...)”

Para ser orientador obrero o patronal se deberá cumplir con lo siguiente:

I - IV (...)

V. No haber sido condenados por delito intencional sancionado con pena privativa de libertad. *Los orientadores percibirán las retribuciones que les asignen el presupuesto estatal.*

(...)”

Como se desprende de la literalidad de los preceptos, este Organismo Constitucional Autónomo advierte que los requisitos trascritos impiden de manera injustificada que las personas accedan a los cargos públicos de titular de la Dirección General y de orientadores de los sectores obrero y patronal, todos del Centro de Conciliación Laboral neoleonés, cuando hayan sido condenadas por delito doloso o intencional sancionado con pena privativa de libertad, o en su caso hayan sido sancionadas administrativamente por resolución o acuerdo que implique la aceptación de su responsabilidad; aun cuando ya compurgaron la pena o sanción impuesta por los delitos y/o faltas cometidas.

De la lectura de las normas se advierte que éstas establecen una limitación a las personas que se encuentren en estos supuestos, los cuales engloban un gran cúmulo de hipótesis, que les impide desempeñarse en los cargos públicos en comento.

En primer término, se destaca que los requisitos previstos en los artículos 40 y 42, ambos en la fracción V, de la Ley cuestionada contienen el mismo vicio de invalidez, pues las dos exigencias implican un sin número de hipótesis que comprenden todo

tipo de delitos dolosos, graves o no graves, incluso cuando la conducta cometida no guarde relación con las labores encomendadas a la Director General o de las y los orientadores de los sectores obrero y patronal, del Centro de Conciliación Laboral neoleonés.

Es decir, basta con que la persona interesada haya sido condenada penalmente por la comisión de un delito doloso o intencional sancionado con pena privativa de la libertad en su pasado, sin importar la pena impuesta ni su duración y en su caso, si ésta ya fue cumplida, el tiempo transcurrido desde su comisión, eso basta para que sean excluidos de toda posibilidad de acceder a los referidos cargos.

Por ello, las normas reclamadas por este Organismo Nacional redundan en una exclusión injustificada de las personas que, dada la generalidad con que fueron redactadas por el legislador, generan un amplio espectro de exclusión, al prever una multiplicidad de supuestos que no consideran si las conductas infractoras cometidas – a las que se refieren las disposiciones combatidas – guardan relación estrecha o manifiesta con las funciones a desempeñar en los ya mencionados cargos públicos.

Ahora bien, por lo que respecta al requisito previsto en la fracción IX del artículo 40 de la Ley en combate, establece diversos supuestos de exclusión que también se considera deben ser explicados. Esto, en función de que dicha disposición prevé que para ser titular de la Dirección del Centro de Conciliación Laboral local, la persona aspirante no debe haber sido *sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo ni por violaciones a las leyes nacionales o extranjeras, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad; o bien, sentencia condenatoria firme.*

Al propósito, este Organismo Autónomo vislumbra que la disposición comprende varias hipótesis. Una de ellas se refiere a no haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, sin acotarse el universo de conductas cometidas que se encuentren sancionadas administrativamente en las diversas leyes locales, generales, federales o incluso extranjeras, ya que el precepto impugnado no realiza una limitación sobre este punto.

Es decir, por citar algunos ejemplos, la restricción aplicará para aquellas personas que hubieren sido sancionadas en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos que se consideren graves o no graves, de acuerdo con los capítulos I y II del Título Tercero de la Ley General de Responsabilidad

Administrativas, o bien de las previstas en la Ley de Movilidad Sostenible y Accesibilidad para el Estado de Nuevo León, y en general, así como de otras conductas sancionables a las que se refiera cualquier otro ordenamiento que constituyan infracciones administrativas.

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

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

En suma, dada la configuración de las fracciones y porción normativa impugnadas, se estima que abarcan un gran número de situaciones, impidiendo –de forma genérica– a cualquier persona que fue condenada por la comisión de delitos dolosos o intencional, o incluso cuando tenga una resolución o convenio en el que reconoció su responsabilidad administrativa, se le restringe la posibilidad de ocupar un cargo público, sin distinguir si la sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente; como tampoco hace la diferenciación entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción o pena, y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos y aun cuando la conducta cometida no se relacione o vincule de ninguna forma con las funciones a desempeñar.

En otras palabras, dada la amplitud de la disposición en comento, es innegable que comprende todo tipo de delitos dolosos, graves o no graves, así como cualquier tipo de sanción administrativa, que incluso abarcan conductas no se relacionen de alguna forma con las labores encomendadas para los cargos de titular de la Dirección General y para desempeñarse como orientadores de los sectores obrero y patronal, todos del Centro de Conciliación Laboral neoleonés.

A juicio de esta Institución Autónoma, no es constitucionalmente válido que se impida el acceso al desempeño del servicio público a las personas que en algún momento de su vida fueron sancionadas por la comisión de un delito doloso o intencional y que ya cumplieron con la pena impuesta, o bien cuando se les dictó

una resolución o convenio donde aceptaron su responsabilidad administrativa, dado que tal medida se traduce en una exclusión injustificada y discriminatoria para las personas que se encuentren en ese supuesto, que les impide ejercer su derecho a la libertad de trabajo y, en específico, a ocupar un cargo público.

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

En ese sentido, es oportuno destacar las funciones a cargo de la Dirección General y de los orientadores de los sectores obrero y patronal, del Centro de Conciliación Laboral neoleonés, para ello a continuación se refieren para cada uno de los cargos en comento.

❖ **Funciones a cargo de la persona titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral neoleonés³¹.**

- Dirigir técnica y administrativamente al Centro de Conciliación Laboral.
- Representar legalmente al Centro de Conciliación Laboral ante cualquier autoridad federal, estatal o municipal, o personas físicas o morales, públicas o privadas.
- Celebrar toda clase de contratos y convenios con entidades, dependencias y organismos públicos del gobierno federal, estatal y municipal, así como con personas físicas o morales privadas.
- Dar cumplimiento de los acuerdos que la Junta de Gobierno del Centro de Conciliación Laboral apruebe.
- Ejercer el presupuesto de egresos del Centro de Conciliación Laboral, bajo la vigilancia de la Junta de Gobierno.

³¹ Véase el artículo 41, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Nuevo León.

- Nombrar y remover libremente al personal del Centro de Conciliación Laboral, tomando en consideración las disposiciones en la materia, contenidas en el Reglamento Interior.
- Instalar y, en su caso, reubicar las delegaciones que sean necesarias para el cumplimiento de las atribuciones del Centro de Conciliación Laboral, previa autorización de la Junta de Gobierno.
- Presentar a la Junta de Gobierno, para su aprobación, los proyectos de los manuales de organización, de procedimientos, de servicios, así como del Reglamento Interior y demás disposiciones.
- Presentar a la Junta de Gobierno del Centro de Conciliación Laboral, para su aprobación, dentro del primer trimestre de su gestión, el proyecto de Programa Institucional.
- Rendir a la Junta de Gobierno del Centro de Conciliación Laboral un informe de resultados, de manera semestral.
- Definir las políticas de instrumentación de los sistemas de control que fuesen necesarios, incorporando información estadística para la mejora de la gestión.
- Proponer a la Junta de Gobierno del Centro de Conciliación Laboral la creación de comités de apoyo y, en su caso la participación y honorarios de profesionistas independientes en los mismos.
- Dictar las medidas de apremio previstas en la Ley Federal del Trabajo, dentro del ámbito de su competencia.
- Proponer a la Junta de Gobierno las Bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera del Centro de Conciliación Laboral.
- Presentar a la persona titular del Poder Ejecutivo el informe anual de actividades.

- Las demás que le confiera la Ley impugnada, el Reglamento de la Ley, el Reglamento Interior, y demás disposiciones jurídicas aplicables.

❖ **Funciones a cargo de las y los orientadores de los sectores obrero y patronal del Centro de Conciliación Laboral neoleonés³².**

En esencia, las y los orientadores de los sectores obrero y patronal del Centro de Conciliación Laboral neoleonés orientarán y asesorarán a la parte que les corresponde que participe en la conciliación prejudicial.

Es decir, según sea el caso, serán las personas encargadas de prestar asistencia lógica-jurídica durante la conciliación celebrada antes de llegar a la instancia judicial.

De lo anterior se desprende que la persona titular de la Dirección General del Centro en esencia, desempeñará funciones que se vinculan con actividades directivas, administrativas, técnicas y profesionales, de representación, cumplimiento de acuerdos, de ejercicio del presupuesto de egresos, de nombrar y remover al personal del Centro de Conciliación Laboral local, entre otras.

Por lo que respecta, a las funciones de las y los orientadores de los sectores obrero y patronal del Centro de Conciliación Laboral local, éstas se encuentran encaminadas a prestar servicios de consultoría, de instrucción a las partes del conflicto laboral de que se trate, durante el proceso de conciliación prejudicial.

En otras palabras, las y los orientadores de los sectores obrero y patronal del Centro de Conciliación Laboral local desempeñarán funciones de orientación jurídicas, en la fase de conciliación.

De tal suerte que, en atención a esas actividades, las restricciones contenidas en la normas controvertidas son desproporcionadas y atentan contra el derecho a la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo en el servicio público, toda vez que excluye a todas las personas que hayan sido condenadas por un delito doloso o intencional y/o hayan sido sancionadas administrativamente, aun cuando el hecho ilícito no se relacione de manera alguna con las atribuciones correspondientes a los

³² Véase el artículo 42, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Nuevo León.

cargos en mención, de manera que es inconcuso que las disposiciones impugnadas resultan *sobreinclusivas*.

En otras palabras, como se evidenció con antelación, la generalidad y amplitud de los preceptos controvertidos, al ser *sobreinclusivos*, provocan un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad a los respectivos empleos públicos a personas que en el pasado fueron sido sancionadas penal o administrativamente, sin que ello permita justificar, en cada caso y con relación a la función de los cargos en comento, la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto a ejercer, sobre todo, tratándose de penas que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.

Si bien, las fracciones y porción normativa impugnadas pretenden acotar el requisito al prever que las personas que deseen acceder a los mencionados cargos no hayan sido condenadas por la comisión de delitos dolosos o intencionales, y/o hayan sido sancionadas administrativamente, mediante resolución o convenio donde hayan reconocido su responsabilidad, con lo cual podría pensarse que se exigen cierta probidad y honestidad a las personas que aspiren a ocupar los citados empleos públicos, de manera que así se garantice que su ejecución sea regular y se apegue en todo momento a la legalidad, lo cierto es que las disposiciones en combate desbordan su objetivo y terminan por excluir a las personas que pretenden reinsertarse a la sociedad, por haber sido acreedoras de una sanción penal o administrativa en el pasado.

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 que no resultan razonables ni objetivos.

A guisa de ejemplo, por lo que respecta a las exigencias de no haber sido condenado por delito doloso o no haber sido condenados por delito intencional sancionado con pena privativa de la libertad, las personas que en el pasado hubiesen cometido los delitos de bigamia, tipificado en el numeral 274³³, el de incesto previsto en el artículo

³³ “**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 sanción se aplicará al otro contrayente, si conocía el impedimento al tiempo de celebrarse el segundo matrimonio.”

277³⁴, o bien, el delito de quebrantamiento de sellos, previsto en el diverso numeral 189³⁵, todos del Código Penal para el Estado de Nuevo León.

Mencionados tipos penales son dolosos y sancionados con pena privativa de libertad. Ahora bien, si una persona está en alguno de estos supuestos quedará imposibilitada de acceder a los cargos de mérito, aunque ello no merme sus calificaciones, capacidades o competencias para el desempeño debido del cargo respectivo. Lo anterior, en virtud de que los alcances de las normas cuestionadas resultan extremadamente amplios.

Se estima que en todo caso, el legislador debió acotar lo más posible las exigencias impugnadas, de forma que únicamente se restringiera el acceso a las personas que aspiren a los cargos en comento cuando hayan cometido conductas delictivas realmente gravosas y que se encuentren estrechamente vinculadas con las funciones a desempeñar en el puesto correspondiente, de forma tal que permitan válidamente poner en duda que el aspirante en cuestión vaya a ejercer de manera proba, íntegra y honesta sus atribuciones.

Sin embargo, tal como se ha expresado las normas controvertidas son *sobreinclusivas*, ya que la legislatura local realizó distinciones que no están estrechamente vinculadas con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar, pues exigir que la persona no haya sido condenada por delito doloso o intencional sancionado con pena privativa de la libertad, o haya sido sancionada administrativamente sin tomar en consideraciones otros aspectos relevantes, no tiene una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro de quien pretenda ejercer los cargos públicos referidos.

Es así como la generalidad de los requisitos **se traduce en una prohibición absoluta y sobreinclusiva** que excluye automáticamente y sin distinción a las personas que

³⁴ “ **Artículo 277.**- Cometen del (sic) delito de incesto, los ascendientes, descendientes, hermanos, tíos y sobrinos que con conocimiento de su parentesco tenga (sic) copula entre si.

También será incesto el cometido por los parientes por afinidad o civil hasta el segundo grado.

A los responsables de este delito se les impondrá de uno a ocho años de prisión.

Cuando la víctima sea menor de edad, se castigará como violación o equiparable a la violación.”

³⁵ “ **Artículo 189.**- Al que de cualquier forma quebrante los sellos puestos por orden de la autoridad o viole la clausura impuesta por una autoridad competente se le aplicaran de uno a seis años de prisión y multa de treinta mil cuotas.

En el caso de que la colocación de sellos o la clausura se impongan en virtud del incumplimiento a la legislación de alcoholes o a las disposiciones reglamentarias de la misma materia, la sanción será de dos a seis años de prisión y multa de cuarenta a mil doscientas cuotas.”

han cumplido una pena o sanción administrativa y se han reinsertado en la sociedad, creando así una condición estigmatizante.

Es necesario resaltar que el solo hecho de cometer un ilícito o haber sido sancionado administrativamente 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 o la potestad punitiva del Estado, dentro de un 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.

Como lo ha reiterado ese Alto Tribunal, para asegurar el correcto desempeño de la función en un determinado cargo público en atención a sus actividades, no es constitucionalmente válido recurrir a cuestiones morales o prejuicios sociales, dado que ello no garantiza que la persona ejerza correctamente su función, sino que, al contrario, atiende a una cuestión estigmatizante que presume que una persona que ha cometido un delito o ha sido sancionado administrativamente; lo cual es contrario al derecho penal del acto, que ha sido recogido por la Constitución Federal a partir de la reforma constitucional de 2008³⁶.

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

Por ello, es que la existencia de este tipo de disposiciones son contrarias a la dignidad de las personas, pues tienen por efecto que quienes fueron condenados serán objeto de una doble sanción: por un lado, la sanción que le es impuesta en ejercicio de la facultad punitiva del Estado con motivo de la comisión de un delito o por una infracción administrativa y, por otro, el reproche social posterior a la compurgación de su pena que tiene como consecuencia limitar alguno de sus derechos, una vez que se reinserta en la sociedad, lo cual no tiene razón de ser, ya que únicamente se

³⁶ Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 117/2020, resuelta en sesión del 20 de abril de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 52.

fundamenta en la concepción estigmatizante y caduca de que una persona que ha cometido un delito no puede reinsertarse de manera funcional a la sociedad y, específicamente, en el ejercicio de un oficio o profesión³⁷.

Hasta aquí apuntado, es evidente que las normas combatidas hacen distinciones injustificadas que, en estricto sentido, no están estrechamente vinculadas con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar, 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 o administrativa, lo cual, como se explicó, contiene un problema de *sobreinclusión*³⁸.

Consecuentemente, las disposiciones normativas impugnadas resultan discriminatorias por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar los cargos ya referidos, además de propiciar un supuesto de discriminación, pues dichas distinciones tienen como efecto obstaculizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente mediante el desempeño de un servicio público.

Es así, esta Comisión Nacional estima que las disposiciones normativas impugnadas deben ser analizadas a la luz de la proscripción constitucional de hacer distinciones entre las personas que han sido condenadas penal y administrativamente y aquellas que no están en estos supuestos.

Al respecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes³⁹, ha hecho patente que el estudio para determinar la constitucionalidad de los requisitos que establezcan distinciones entre personas con antecedentes penales y administrativos y aquellas que no se encuentran en esos supuestos 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 traduce en una distinción entre las personas que fueron sentenciadas por

³⁷ *Ibidem*, párr. 54.

³⁸ *Cfr.* 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.

³⁹ 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, 50/2021 y 85/2021, entre otras.

delito y/o sancionadas administrativamente y quienes no se encuentren en dichos supuestos.

En ese sentido, toda vez que en el presente caso el Congreso local realizó una distinción injustificada en perjuicio de las personas que fueron sentenciadas por la comisión de algún delito doloso o intencional, así como aquellas que hayan sido sancionadas administrativamente que les impide ocupar la titularidad de los cargos públicos referidos, en igualdad 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.

Test ordinario de proporcionalidad.

Esta Comisión Nacional considera que los requisitos exigidos en las disposiciones en combate consistentes en que las personas que aspiren a ocupar los cargos mencionados no hayan sido condenadas por la comisión de un delito doloso o intencional sancionado con pena privativa de la libertad, y/o hayan sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo ni por violaciones a las leyes nacionales o extranjeras, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad; o bien, sentencia condenatoria firme, transgrede el derecho de igualdad de quienes se encuentren en esa circunstancia, en virtud de que no existe una relación lógica entre esas exigencias 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 en combate en el caso que nos ocupa establece distinciones para acceder a la titularidad de la Dirección General, así como para desempeñarse como orientadores de los sectores obrero y patronal, del Centro de Conciliación Laboral neoleonés, entre las personas que fueron condenadas penalmente y sancionadas administrativamente, frente a las que no se encuentran en esa hipótesis. Con ello, las disposiciones excluyen injustificadamente a las

primeras del ejercicio de los referidos cargos, generando un régimen diferenciado sobre un supuesto de hecho idéntico.

Con la finalidad de llegar a tal conclusión y en relación con el segundo punto, esta Institución Nacional estima indispensable basarse en un análisis ordinario de constitucionalidad de 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.⁴⁰

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.

⁴⁰ Tesis aislada P. VIII/2011 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, agosto de 2011, p.33, de rubro: *"IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES"*.

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

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

En la especie, se advierte que los preceptos normativos impugnados podrían cumplir con el primer requisito del test, en virtud de que buscan generar las condiciones propicias para que quienes accedan a los puestos mencionados tengan el perfil idóneo para el desempeño de la titularidad de la Dirección General, así como para desempeñarse como orientadores de los sectores obrero y patronal, todos del Centro de Conciliación Laboral neoleonés es decir, que sean rectos, probos, honorables, entre otras cualidades que el legislador pudo estimar que no los reúnen las personas que cuenta con algún antecedente penal o resolución o convenio en el que acepten su responsabilidad administrativa.

En cuanto a la segunda grada de escrutinio, se considera que las medidas legislativas establecidas por el legislador **no tienen relación directa, clara e indefectible** para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de contar con servidores públicos adecuados y eficientes.

Lo anterior, ya que no existe base objetiva para determinar que una persona sin antecedentes penales o que no haya sido sometida a una investigación administrativa por una infracción grave ejercerá las funciones correspondientes al cargo con rectitud, probidad y honorabilidad o que las personas que sí se encuentren en tal supuesto por se, no ejercerán sus labores de forma adecuada, o que carezcan de tales valores, ni mucho menos que no tengan la aptitud necesaria para cumplir con sus funciones con eficiencia, aptitud o conocimiento.

En consecuencia, no se advierte que los preceptos normativos controvertidos tengan una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que persiguió el Congreso local, por lo que es claro que se traducen en medidas que atentan contra el derecho de igualdad. En esa virtud, resulta innecesario verificar

que se cumpla con el resto del escrutinio, pues es inconcuso que el precepto impugnado contradice el parámetro de regularidad constitucional.

En suma, atendiendo a los elementos descritos, los artículos 40, fracciones V y IX, y 42, fracción V, en la porción normativa impugnada, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Nuevo León no superan 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 y de las funciones de las y los orientadores del sector obrero y patronal del Centro de Conciliación Laboral neoleonés.

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

En conclusión, las fracciones y porción normativa impugnadas de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Nuevo León son discriminatorias por generar una diferenciación injustificada, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar la titularidad de la Dirección General y fungir como orientadores del sector obrero y patronal, todos del Centro de Conciliación Laboral neoleonés por motivos de su condición social y/o jurídica, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el ejercicio del derecho a la libertad de trabajo y a acceder a un cargo público de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente en igualdad de condiciones a las demás, por lo debe declararse su invalidez.

B. Requisitos de no estar sujeto a proceso penal.

Por cuanto hace al requisito para la designación de las y los integrantes del Consejo Consultivo del Sector Productivo del Centro de Conciliación Laboral neoleonés, previsto en el artículo 46, fracción VII, de la ley impugnada, relativo a no encontrarse sujeto a proceso por delito que amerite pena corporal, este Organismo Constitucional Autónomo estima que es incompatible con el andamiaje normativo que establece la Norma Suprema.

En el presente caso, se trata de una exigencia que hace referencia a las personas que no han sido declaradas responsables penal por la autoridad correspondiente, y que, por lo tanto, no ha sido comprobada la comisión de una conducta reprochable.

Por ello, la norma impugnada genera un amplio espectro de discriminación que tiene como consecuencia una exclusión de las personas que se encuentran en tal condición jurídica, asumiendo su responsabilidad penal, consecuentemente genera que no puedan integrar el Consejo Consultivo del Sector Productivo del Centro de Conciliación Laboral neoleonés.

En primer término, la norma impugnada coloca en un mismo plano de igualdad tanto al condenado por cualquier delito como al sujeto a un proceso penal, siendo que este último no guarda relación con el primer supuesto, pues en este ya se ha seguido un procedimiento en su contra y se han acreditado todos los elementos del delito, lo que implica que se demostró su culpabilidad, trayendo como consecuencia que se le impusiera una condena en su contra.⁴¹

En ese sentido, no es dable dar ese tratamiento a la persona sujeta a un proceso penal, en razón de que, conforme al principio de presunción de inocencia, tutelado en nuestra Constitución Federal, goza de la garantía de que se presumirá su no culpabilidad en todo momento, hasta en tanto no se emita una resolución que demuestre lo contrario.

Así, la disposición impugnada contraviene el principio de presunción de inocencia, ya que la legislatura local sanciona *ex ante* a las personas que aspiren a integrar el Consejo Consultivo del Sector Productivo del Centro de Conciliación Laboral

⁴¹ Cfr. Acción de inconstitucionalidad 73/2018, resuelta en sesión del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 28 de enero de 2020, por unanimidad de diez votos, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

neoleonés, al impedir el acceso a esa función honorífica cuando se le esté siguiendo algún proceso penal sin haberse comprobado efectivamente su responsabilidad o culpabilidad.⁴²

Siguiendo esta línea argumentativa, resulta claro que la disposición normativa en comento contraviene los alcances del principio de presunción de inocencia como regla de trato en su vertiente extraprocesal, pues el legislador es quien otorga un trato de culpable a las personas que aún no han sido sancionadas por un juez y condenadas por la comisión de un ilícito penal, aunado a que realiza distinciones arbitrarias o discriminatorias entre personas para acceder a las funciones públicas, sin perseguir una finalidad legítima.

Por otra parte, no escapa a la luz de esta Comisión que, si bien es cierto, el Estado se encuentra facultado para establecer los requisitos que estime más idóneos para que quienes ejerzan la titularidad de los diversos cargos públicos, con el objeto de garantizar la optimización y un desempeño impecable de los servicios prestados a todas las personas que habitan en el territorio nacional, también lo es que la naturaleza de las sanciones responde a diversos factores de responsabilidad en que incurrió la persona sancionada.

Por lo tanto, establecer de forma genérica, absoluta y *a priori*, que no podrán integrar el Consejo Consultivo del Centro del Sector Productivo de Conciliación Laboral local, todas aquellas personas que se encuentren sujetas a un proceso penal, sin importar que no se haya demostrado su culpabilidad, genera un espectro estigmatizante que tiene como consecuencia una exclusión de las personas que se encuentran en tal condición y que, por tanto, no podrán acceder al cargo aludido.

Máxime, teniendo en cuenta que el Consejo Consultivo del Sector Productivo del Centro de Conciliación Laboral es un cuerpo colegiado técnico y especializado, de naturaleza consultiva, cuyo carácter no será de autoridad y sus integrantes ocuparán cargos honoríficos, en términos del diverso 43 del propio ordenamiento cuestionado.

En ese entendido, el precepto controvertido trasgrede el principio de presunción de inocencia, pues otorga un tratamiento a las personas que están sujetas a proceso penal de la misma manera que quienes han sido declaradas culpables, pues el

⁴² Cfr. Acción de inconstitucionalidad 73/2018, *Óp. Cit.*

legislador neoleonés otorga un trato con base a la opinión de que una persona es responsable del delito del que se le acusa, cuando aún no se ha dictado una sentencia definitiva en la que se establezca su culpabilidad más allá de toda duda razonable.

Así, la exigencia incorporada por la legislatura local en el precepto en combate se traduce en una medida fuera del proceso penal que supone tratar como culpable a una persona cuya responsabilidad penal aún no ha sido establecida en una sentencia definitiva, puesto que esa medida tiene una consecuencia desfavorable para la persona.

Adicionalmente, es oportuno precisar que ese Máximo Tribunal Constitucional al resolver la acción de inconstitucionalidad 56/2021, declaró la invalidez de la exigencia de no estar sujeto a proceso penal, ya que constituye una sanción *ex ante* a las personas que se encuentran interesadas a desempeñar un cargo público por encontrarse sujeta a un proceso penal, impidiendo con ello el acceso a la función pública, sin que aún se haya comprobado su efectiva responsabilidad o culpabilidad⁴³.

Por lo tanto, el criterio adoptado por el Tribunal Pleno es aplicable al presente caso, toda vez que el Congreso local instauró como requisito para integrar el Consejo Consultivo del Centro del Sector Productivo de Conciliación Laboral neoleonés no estar sujeto a proceso penal.

En consecuencia, lo procedente es que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación declare la inconstitucionalidad del artículo 46, fracción VII, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Nuevo León, toda vez que la misma no respeta el principio de presunción de inocencia consagrado en la Ley Fundamental.

Defendemos al Pueblo

⁴³ Acción de inconstitucionalidad 56/2021 resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 20 de septiembre de 2022, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas, por lo que se solicita atentamente que de ser tildados de inconstitucionales los artículos 40, fracciones V y IX, 42, fracción V, en su porción normativa “*No haber sido condenados por delito intencional sancionado con pena privativa de la libertad*” y 46, fracción VII, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Nuevo León, 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 de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Nuevo León, expedida mediante Decreto Núm. 224, publicado el 09 de septiembre de 2022, en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa. (Anexo dos).

3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexos 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 de los conceptos de invalidez planteados 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