

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 28 de 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 diversos artículos de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante Decreto 0392 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad "Plan de San Luis" el 28 de septiembre de 2022.

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 delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo y Jesús Roberto Robles Maloof, con cédulas profesionales números 4602032 y 3184380, respectivamente, que la y lo acreditan como licenciada y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, 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.	Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.....	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.	Concepto de invalidez.....	7
	ÚNICO.....	7
	A. Derecho de igualdad y no discriminación.....	8
	B. Libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.....	12
	C. Derechos políticos de votar y ser votado	14
	D. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas	19
	1. Requisito de no haber sido condenado por delito doloso o culposo y no contar con antecedentes penales.....	21
	2. Requisito de no estar sujeto a proceso penal	31
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	39
	ANEXOS	39

M É X I C O

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 San Luis Potosí.

B. Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí.

III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.

Artículos 77, fracción IV, en su porción normativa “y no haber sido condenada o condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial”, 92, fracción V, y 277, fracción V, inciso c), de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, expedida por medio del Decreto 0392 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 28 de septiembre del año en curso, cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 77. Para ser titular de la Secretaría Ejecutiva del Consejo, se deberá reunir los siguientes requisitos:

(...)

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenada o condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial;

(...)

Artículo 92. Para ser titular del órgano interno de control, se requiere:

(...)

V. No haber sido condenada o condenado por sentencia ejecutoriada

(...)

Artículo 277. A la solicitud de registro deberá anexarse la siguiente documentación de cada una de las candidatas o candidatos:

(...)

V. *Manifestación por escrito por cada una de las candidatas y candidatos, bajo protesta de decir verdad, por medio del cual señalen:*

(...)

c) No contar con antecedentes penales ni estar sujeto a proceso por delito doloso;

(...)”.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 5º y 35, fracciones II y 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.
- Derecho a ser votado.
- 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 disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí el miércoles 28 de septiembre de 2022, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del jueves 29 del mismo mes al viernes 28 de octubre del mismo año. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)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.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de

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 (...).”

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. Los artículos impugnados de la Ley Electoral para el Estado de San Luis Potosí establecen los requisitos para acceder a la titularidad de la Secretaría Ejecutiva y del Órgano Interno de Control, ambos del Consejo Electoral y Ciudadano local, así como para poder ser registrado como candidata o candidato a cargos de elección popular.

Se advierte que las exigencias coinciden en requerir que las personas interesadas *no deberán haber sido condenadas por delito doloso*, así como *no contar con antecedentes penales -respectivamente-*, cuyo efecto es excluir injustificadamente a las personas que fueron sancionadas penalmente en algún momento de su vida, pues quienes se encuentran en ese supuesto, si ya cumplieron con la pena impuesta, deben tener la posibilidad de ocupar un empleo en el servicio público en igualdad de circunstancias que las demás personas.

Por otra parte, la ley también prevé que para poder ser registrado como candidato a algún cargo de elección popular se deberá manifestar por escrito *no estar sujeto a proceso penal por delito doloso*, lo que excluye a todas las personas que se encuentren en esa situación, a pesar de que no existe una sentencia que determine su responsabilidad por la comisión de la conducta ilícita e incluso si no se encuentran privadas de la libertad, vulnerando el principio de presunción de inocencia.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los artículos 77, fracción IV, en la porción normativa impugnada, 92, fracción V, y 277, fracción V, inciso c), de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí no son acordes con el parámetro de regularidad constitucional, específicamente por transgredir los derechos de igualdad y prohibición de discriminación, de acceso a un cargo en el servicio público y de representación popular, libertad de trabajo, así como el principio de presunción de inocencia.

Para exponer los argumentos que hacen patente la inconstitucionalidad de dichos preceptos, el concepto de invalidez se estructura de la siguiente manera: en un

primer apartado se expone el contenido de los derechos que se estiman vulnerados, para finalmente evidenciar el vicio de constitucionalidad contenido en las disposiciones impugnadas.

A. Derecho de igualdad y no discriminación

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

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

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

De esta manera, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico, por lo 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, de manera que las palabras y oraciones utilizadas no conduzcan a una desigualdad o discriminación. Es decir, el deber de cuidado a cargo del legislador impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formula para no incurrir en un trato diferenciado injustificado.⁴

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

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

Es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Es decir, son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación. La distinción es razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en el detrimento de los derechos humanos de una persona.⁵

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

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

Conforme al desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional, 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

Defendemos al Pueblo

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

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."

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 que refiere a la situación en la cual todos aquellos individuos ubicados en escenarios de hecho similares reciban siempre el mismo trato; por tanto, toda diferencia en el tratamiento a las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y no exista justificación razonable para tal distinción, será discriminatoria.

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

- **Igualdad ante la Ley:** obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma *Litis*, salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
- **Igualdad en la Ley:** opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.¹⁰

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

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

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

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

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

En esa tesitura, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva 18/03, sostuvo que el principio de igualdad ante la ley y no discriminación pertenece al *ius cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico.

Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, 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.

¹¹*Idem.*

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 poder ser nombrados para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.

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

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

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

Bajo ese orden de ideas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que todo proceso de nombramiento de un cargo en la administración pública debe tener como función no sólo la selección según los méritos y calidades del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público. En consecuencia, se debe elegir al personal exclusivamente por el mérito

personal y su capacidad profesional, a través de mecanismos objetivos de selección y permanencia que tengan en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones que se van a desempeñar.¹⁴

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

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar el concepto de “calidad” contenido en el artículo 35 de la Norma Fundamental, ha sostenido que se refiere a las características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne¹⁶, esto es, que se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a ésta¹⁷.

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

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. Derechos políticos de votar y ser votado

Los artículos 35, fracciones I y II, de la Constitución Federal,¹⁹ 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁰ y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²¹, reconocen los derechos políticos de los ciudadanos que hacen posible el régimen democrático, al permitirles a los ciudadanos intervenir en la toma de decisiones en asuntos de interés general, como lo es su forma de gobierno y la elección de sus legítimos representantes.

Asimismo, resulta trascendental mencionar que la participación de las personas por medio del ejercicio de estos derechos va ligada a hacer efectivo el cumplimiento de otros derechos y principios consagrados en la Constitución General de la República.

Los derechos políticos se han caracterizado por constituir un pilar fundamental de nuestro régimen constitucional democrático, toda vez que permiten la participación

¹⁸ *Ibidem*, párr. 84.

¹⁹ “**Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:

I. Votar en las elecciones populares;

II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

(...)”.

²⁰ “**Artículo 23.** Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.”

²¹ “**Artículo 25.** Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.”

de las personas en la vida pública mediante la designación de sus representantes populares, así como para la toma de decisiones de interés general, ya sea de forma directa o indirecta.

Específicamente, la Constitución Federal reconoce en su artículo 35 los derechos de participación política que permiten a las personas intervenir en la toma de decisiones trascendentales, como es la elección de un representante.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce que todos los ciudadanos gozan, sin distinción, de los derechos y oportunidades de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes libremente elegidos; a votar y ser elegido en las elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores y a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

De igual manera, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que todos los ciudadanos gozan de los derechos y oportunidades de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; votar y ser electos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Acorde con lo desarrollado en líneas previas, se colige que el bloque de regularidad constitucional reconoce los derechos políticos a favor de las personas, los cuales son indispensables para que los ciudadanos puedan participar en los asuntos públicos.

Ahora bien, se ha identificado que los derechos políticos son en su conjunto “*el poder político*” del cual está investido todo ciudadano para participar, configurar y decidir en la vida política del Estado.²²

En ese entendido, las prerrogativas de participación política se refieren medularmente a toda actividad de los miembros de la comunidad derivada de sus

²² Galván Rivera, “Derechos políticos del ciudadano. Amparo y desamparo del juicio de amparo”, en Gómez Oropeza, Manuel, Mac-Gregor, *et. al.* (coords), *El juicio de amparo a 160 años de la primer sentencia*, T. 1, México, UNAM-IIIJ, 2011, p. 496.

derechos a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación, participar en la definición y elaboración de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas encomendadas a sus representantes, por lo que sintéticamente, se trata de titularidades de las que desprenden los mecanismos por medio de los cuales se ejerce la ciudadanía.²³

Entendido de esa forma, se ha identificado que los derechos políticos son: el derecho al voto, a ser electo, a participar en el gobierno y ejercer funciones públicas, de petición, de reunión y de asociación.²⁴

Los derechos políticos son indispensables para el funcionamiento y organización del sistema democrático constitucional y dadas sus implicaciones, es inconcuso que también **son derechos humanos** reconocidos a favor de los ciudadanos para participar en los asuntos de interés general, es decir, para tomar parte en las decisiones fundamentales del Estado mediante la elección de sus representantes o bien, para configurar a los órganos del Estado, para la renovación del poder político.

Por lo tanto, los derechos políticos se refieren a aquellos atributos de la persona que hacen efectiva su participación como ciudadano en el Estado, es decir, se trata de facultades o titularidades que, consideradas en conjunto, se traducen en el ejercicio amplio de la participación política.

No debe perderse de vista que toda vez que el sistema democrático es una garantía de los derechos fundamentales y en atención a que los derechos hacen posible la existencia del régimen democrático, los derechos de participación política son verdaderos derechos fundamentales, que cuentan con una **relación de interdependencia con las demás normas sobre derechos y libertades reconocidos en el parámetro de regularidad constitucional**, aunado a que las pretensiones y expectativas que forman su objeto son claves para la organización y el funcionamiento del sistema democrático constitucional que establece la Norma Suprema.²⁵

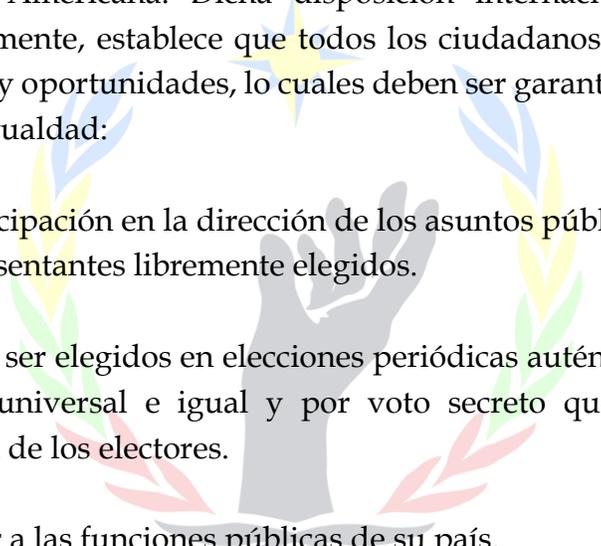
²³ Cfr. Picado, Sonia, "Derechos políticos como derechos humanos" en Nohlen, Dieter *et. al* (comp.), *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*, IIDH, Universidad de Heidelberg-Internacional Idea-TEPJF-IFE-FCE, 1988, p. 48.

²⁴ *Ibidem*, p. 51.

²⁵ Cfr. tesis de jurisprudencia P./J. 83/2007, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de 2007, p. 984, de rubro: "**DERECHOS DE PARTICIPACIÓN**

En esa misma línea argumentativa, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que los ciudadanos tienen el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente mediante referendos, plebiscitos o consultas o bien, por medio de representantes libremente elegidos.²⁶

Al respecto, el Tribunal Interamericano ha interpretado los alcances del artículo 23 de la Convención Americana. Dicha disposición internacional, como ya fue mencionado previamente, establece que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades, lo cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad:

- 
- a. A la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos.
 - b. A votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores.
 - c. A acceder a las funciones públicas de su país.

En relación con el alcance de la expresión “*asuntos públicos*”, se ha entendido como un concepto amplio que se refiere al ejercicio del poder político. Incluye el ejercicio de los poderes legislativo, ejecutivo y administrativo, y abarca todos los aspectos de la administración pública, y la formulación y aplicación de políticas internacionales, nacionales, regionales y locales.²⁷

El carácter de “público” atañe a aquello que es interés de toda la colectividad, por lo que trasciende a sus intereses particulares, como lo es la determinación del régimen

POLÍTICA A VOTAR Y SER VOTADO. SON DERECHOS FUNDAMENTALES PROTEGIDOS A TRAVÉS DE LOS PROCESOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DE ACUERDO AL SISTEMA COMPETENCIAL QUE LA MISMA PREVEÉ”.

²⁶ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos, sentencia del 6 de agosto de 2008 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 147.

²⁷ Cfr. Observación General número 25, “La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto (artículo 25)”, Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas.

de gobierno y la forma en que ellos habrán de participar, ya sea de manera directa o indirecta, así como las condiciones de ejercicio del poder, entre otros.

Hasta lo aquí expuesto, puede afirmarse que los derechos políticos son aquellas prerrogativas de los ciudadanos que les permiten participar en las decisiones relevantes de organización del Estado, tomando parte en las decisiones de la *res pública*, lo cual implica el ejercicio de la participación política, por lo que es dable afirmar que existe una relación entre ambos conceptos.

Los alcances de la participación política pueden incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente o de forma organizada, con el propósito de intervenir en la designación de quienes los gobernarán o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.²⁸

Entonces, la participación política significa la posibilidad que tienen los miembros de una comunidad para decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación, participar en la definición de las funciones públicas encomendadas a sus representantes.

Es importante recalcar que **los derechos políticos, tales como votar y ser votados, son derechos humanos de importancia fundamental** ya que se relacionan con otros derechos reconocidos a favor de las personas, como la libertad de expresión y de asociación que, en un conjunto, hacen posible el juego democrático, dado que se trata de derechos que propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político.²⁹

En ese sentido, la Corte Interamericana ha sido enfática en cuanto a la importancia de los derechos políticos, al sostener que su ejercicio efectivo constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención Interamericana de Derechos Humanos.³⁰

²⁸ *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Yatama vs Nicaragua, sentencia de 23 de junio de 2005 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 196.

²⁹ *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos, sentencia del 6 de agosto de 2008 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 140 y 141.

³⁰ *Ídem*, párr. 143.

Para efectos de la presente impugnación, se destacan los derechos políticos de votar y ser votado, los cuales se encuentran consagrados en las normas internas e internacionales en materia de derechos humanos.

Esta prerrogativa puede entenderse en dos dimensiones:

- Derecho al **voto activo**, el cual puede entenderse como la prerrogativa a elegir y legitimar a sus representantes en los cargos de elección popular; en términos generales, puede identificarse como la facultad que tiene el ciudadano de manifestar su voluntad en favor de los candidatos a ocupar cargos de elección popular.
- Derecho al **voto pasivo**, por su parte, se refiere al derecho a ser elegible o electo en un proceso de designación de un cargo público.

La salvaguarda de estos derechos es elemental para conservar el Estado Democrático de Derecho y constituye una auténtica forma de intervenir en los asuntos del Estado, por lo que al tratarse de derechos fundamentales requieren de mecanismos, procedimientos e instituciones que hagan pleno y efectivo su ejercicio.

D. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

Una vez acotados los alcances de los derechos que se estiman vulnerados, en el presente apartado se desarrollarán las razones por las que este Organismo Nacional considera que las normas combatidas no son compatibles con el parámetro de regularidad constitucional de nuestro país, específicamente, porque transgreden los derechos de igualdad, no discriminación, libertad de trabajo, de acceso a un cargo público y a ser votado, así como al principio de presunción de inocencia.

Previo a la exposición de los argumentos que hacen patente la inconstitucionalidad reclamada, resulta pertinente citar textualmente las normas en combate:

“Artículo 77. Para ser titular de la Secretaría Ejecutiva del Consejo, se deberá reunir los siguientes requisitos:

(...)

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenada o condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial;

(...)

Artículo 92. Para ser titular del órgano interno de control, se requiere:

(...)

V. No haber sido condenada o condenado por sentencia ejecutoriada

(...)

Artículo 277. A la solicitud de registro deberá anexarse la siguiente documentación de cada una de las candidatas o candidatos:

(...)

V. Manifestación por escrito por cada una de las candidatas y candidatos, bajo protesta de decir verdad, por medio del cual señalen:

(...)

c) No contar con antecedentes penales ni estar sujeto a proceso por delito doloso;

(...)",

Como se advierte, los dispositivos jurídicos establecen los requisitos para acceder a cargos de designación directa en el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana potosino, a saber: Titular de la Secretaría Ejecutiva, así como para el Órgano Interno de Control y, por la otra, para poder ser registrado como candidato o candidata para ocupar algún cargo de elección popular local (gubernatura, diputaciones y miembros de los ayuntamientos).

Ahora bien, en atención al contenido de las normas, este Organismo Nacional estima pertinente dividir en dos secciones el presente concepto: en la primera parte, se argumentará la transgresión al derecho a la igualdad y no discriminación, de acceso a un cargo público, a ser votado y a la libertad de trabajo, toda vez que los artículos coinciden en requerir que la persona interesada **no deberá haber sido condenada por algún delito en su pasado**, con la precisión de que para la titularidad de la Secretaría Ejecutiva se tratará de delitos dolosos; mientras que para el registro como candidata o candidato se deberá acreditar que no se cuenta **con antecedentes penales** - lo que permite excluir de juego democrático a quienes fueron sentenciados como culpables e incluso a los que fueron absueltos-.

Mientras que, en la segunda sección, se analizará el requisito consistente en que, para poder ser registrado como candidato a cargos de elección popular, la persona deberá manifestar que **no se encuentra sujeta a proceso penal**, lo cual es contrario al principio de presunción de inocencia.

Acotado lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos iniciará el estudio de las normas impugnadas.

1. Requisito de no haber sido condenado por delito doloso o culposo y no contar con antecedentes penales

Como se adelantó en líneas previas, las normas que se combaten prevén los requisitos para acceder a cargos de designación directa: titulares de la Secretaría Ejecutiva y del Órgano Interno de Control del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana potosino, así como de elección popular: gubernatura, diputaciones y miembros de los ayuntamientos.

En esa línea, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los artículos que prevén el requisito de *no haber sido condenado por delito -doloso o culposo-* redundan en una exclusión injustificada de las personas que se encuentren en esa hipótesis pues, dada la generalidad y amplitud con la que fueron redactados por el legislador local, genera un amplio espectro de exclusión, al prever una multiplicidad de supuestos que no consideran si las conductas infractoras que engloban las disposiciones en combate guardan relación estrecha o manifiesta con las funciones a desempeñar, ni tampoco puntualiza alguna temporalidad entre la comisión del ilícito o de la fecha del cumplimiento de la sanción y el posible acceso al cargo público.

Por ejemplo, la norma permite que una persona que en el pasado cometió el delito de bigamia³¹, aborto cometido antes de las 12 semanas del embarazo³²; matrimonio

³¹ "Bigamia

ARTÍCULO 201. Comete el delito de bigamia quien, estando unido con una persona en matrimonio, contrae otro con las formalidades legales.

(...)"

³² "Aborto

ARTÍCULO 148. Comete el delito de aborto quien causa la muerte del producto de la concepción en cualquier momento del embarazo. (...)"

Al respecto es importante destacar que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado que es inconstitucional la tipificación del delito de aborto en forma absoluta, pues vulnera el derecho de la mujer y de las personas gestantes a decidir. Si bien reconoció que el producto de la gestación merece una protección que incrementa en el tiempo, a medida que avanza el embarazo, ello no puede desconocer los derechos de las mujeres y personas gestantes a la libertad reproductiva. Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 148/2017.

ilegal,³³ o daños en las cosas³⁴, todos previstos en el Código Penal del Estado de San Luis Potosí, quede imposibilitada de acceder a los cargos en comento, aunque ello de ninguna manera merme sus calificaciones, capacidades o competencias para el debido desempeño de los empleos públicos referidos.

Mientras que, por otro lado, el artículo 277 de la Ley en cuestión establece los requisitos de la solicitud de registro de personas como candidatos o candidatas a cargos de elección popular, precisando en su fracción V, inciso c), que se deberá manifestar por escrito *no contar con antecedentes penales*, lo que hace evidente que el legislador local dejó un amplísimo marco de aplicación –y de consecuente exclusión– pues comprende todo tipo de delitos – graves o no graves, culposos o dolosos –, cualquiera que sea la pena impuesta y sin precisar, además, si se trata de sentencias firmes o si tan solo la persona se sujetó a un proceso penal sin que se haya determinado su responsabilidad en él.

De ahí que en ambos casos, esta Comisión Nacional considera que no es constitucionalmente válido que se impida el acceso al desempeño de los cargos aludidos o su registro como candidato a cargos de elección popular a las personas que en algún momento de su vida fueron sancionadas por la comisión de un delito y que ya cumplieron con la pena impuesta, o incluso si sólo consta que fueron sujetos a proceso sin que se haya acreditado su responsabilidad, dado que tal medida se traduce 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; así como a ser votado.

Ahora, conviene manifestar que este Organismo Autónomo tampoco desconoce que los derechos humanos no son absolutos y que admiten restricciones; sin embargo, para que sean válidas, esas limitaciones deben examinarse para dilucidar si son objetivas y razonables.

Defendemos al Pueblo

En ese sentido, para determinar la validez de las exigencias previstas en los artículos combatidos, se deben analizar a la luz de las funciones y obligaciones que tienen las

³³ Matrimonios Ilegales

“ARTÍCULO 200. Comete el delito de matrimonio ilegal quien, fuera del caso de bigamia, contrae matrimonio con conocimiento de la existencia de un impedimento. (...)”.

³⁴ “Daño en las Cosas

ARTÍCULO 232. Comete el delito de daño en las cosas quien por cualquier medio daña, destruye o deteriora una cosa ajena o propia en perjuicio de otro. (...)”.

personas titulares de la Secretaría Ejecutiva y del Órgano Interno de Control, ambos del Consejo Estatal Electoral y Ciudadano de San Luis Potosí, así como de los cargos de elección popular, para que, una vez hecho lo anterior, se señale con precisión si las conductas ilícitas que engloban se encuentran estrechamente vinculadas con esos empleos.

Al respecto, las funciones de la persona titular de la Secretaría Ejecutiva del Consejo se encuentran previstas en el artículo 80³⁵ de la Ley impugnada, del que se advierte que desempeñará dos tareas fundamentales: como secretario del consejo y como secretario del ejecutivo. No obstante, en ambos casos se desprenden actividades auxiliares administrativas, orientadoras y de representación de acuerdo con las atribuciones del Consejo previstas en la propia ley.

Por su parte, las correspondientes al titular del Órgano Interno de Control del Consejo se definen en el artículo 93³⁶ de la Ley en análisis, del cual se desprende que -sustancialmente- llevará a cabo atribuciones de dirección, administración, evaluación, verificación e investigación de actos u omisiones respecto de los que se estime existe alguna irregularidad por parte de los servidores públicos del Consejo Estatal Electoral y Ciudadano de San Luis Potosí.

Finalmente, respecto de los cargos de elección popular, tanto la Constitución local, como las leyes orgánicas respectivas, establecen las atribuciones y funciones que en cada caso se desempeñaran, de las que se desprende que son, esencialmente, cuestiones relacionadas con la administración pública local y representación política de la ciudadanía.

En vista de lo anterior, es claro que por la forma en que están redactadas las normas en combate, abarcan un cúmulo de supuestos que impiden realizar un análisis comparativo entre las funciones y las conductas ilícitas cometidas que, en su caso, permita verificar la razonabilidad de la medida. En esa tesitura, se desprende que quedan comprendidas hipótesis o situaciones en las que no existe relación alguna con las funciones a desempeñar, o que no implican necesariamente un cuestionamiento sobre las capacidades necesarias de la persona para desempeñar el cargo público de manera eficaz, eficiente, con rectitud, probidad y honorabilidad.

³⁵ Artículo 80 de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí.

³⁶ Artículo 93 de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí.

De tal suerte que la restricción contenida en las disposiciones controvertidas es desproporcionada y atenta contra la libertad de trabajo, el derecho de acceder a un cargo en el servicio público, así como a ser votado, toda vez que excluye a todas las personas que hayan sido condenadas por un delito doloso o que cuentan con cualquier antecedente penal, de la posibilidad de ocupar los puestos laborales ya referidos, aun cuando el hecho ilícito no se relacione de manera alguna con las atribuciones que corresponden, por lo que es inconcuso que las normas resultan *sobre inclusiva*.

En otras palabras, dada la generalidad y amplitud de las exigencias impugnadas, al ser *sobre inclusivas*, provocan un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad a los respectivos cargos públicos a personas que en el pasado fueron condenadas penalmente o que tiene cualquier antecedente penal, sin que ello permita justificar, en cada caso y con relación a la función en cuestión, la probable afectación a la eficiencia o eficacia en el empleo a ejercer, sobre todo, tratándose de penas que pudieron haber sido ejecutadas o cumplidas hace mucho tiempo.

Ahora, si lo que buscó el legislador al momento de precisar los requisitos reclamados fue establecer que sólo quedarán excluidas aquellas personas que fueron sancionadas por delitos (en un caso puntualizando que deben ser dolosos) a fin de buscar cierta probidad y honestidad en las personas que aspiren a los cargos de mérito, de manera que se garantice que la ejecución de sus labores sea regular y conforme al principio de legalidad, lo cierto es que las normas desbordan su objetivo y terminan por excluir a las personas que pretenden reinsertarse a la sociedad.

Además, como se explicó, las disposiciones tienen tal alcance que resultan extremadamente amplias, al contener un gran número de casos o supuestos de exclusión. En todo caso, el legislador potosino debió haber acotado 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 ilícitas realmente gravosas y que se encuentren estrechamente vinculadas con las funciones a desempeñar, de forma tal que permitan válidamente poner en duda que el aspirante en cuestión vaya a ejercer de manera proba, íntegra y honesta sus atribuciones.

Es decir, el legislador realizó distinciones que no están estrechamente vinculadas con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar, pues

exigir que la persona no haya sido condenada por delito, sin ninguna especificación razonable, no tiene una justificación objetiva en función del desempeño de los cargos públicos referidos.

Más aun tratándose del requisito de no contar con antecedentes penales para poder ser registrado para la elección de cargos de elección popular, pues por su generalidad, aquel se traduce en una prohibición absoluta y *sobreinclusiva*, pues incluye todo tipo de delitos, graves o no graves, culposos o dolosos, en cualquier forma de autoría y participación o si realmente se determinó la responsabilidad de la persona a través de una sentencia, además de que no toma en consideración un periodo de tiempo en el que la persona se situó en esa circunstancia específica, lo cual le impedirá ejercer su derecho al voto pasivo, ya que no podrá registrarse como candidato en ninguna elección, por el tiempo que la norma se mantenga vigente.

Por lo tanto, en los supuestos señalados se excluye automáticamente y sin distinción a las personas que han cumplido una pena y que se han reinsertado en la sociedad, creando así una condición estigmatizante en su perjuicio.

Es necesario resaltar que el mero hecho de cometer un ilícito y haber sido sancionado por el mismo, **no tiene la consecuencia de marcar a su autor como un delincuente de por vida o como una persona que carece de honestidad o probidad**. Esto es, la comisión de un delito 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. Lo anterior, porque la función que se ha otorgado al derecho penal y a las penas, en el Estado democrático de Derecho, **no tiene el alcance de definir o marcar a un infractor, respecto de su conducta, por el resto de su vida**.

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, tiende a una cuestión estigmatizante que presume que una persona que ha cometido un delito necesariamente seguirá delinquirando; lo cual es contrario al

derecho penal del acto, que ha sido recogido por la Constitución Federal a partir de la reforma constitucional de 2008³⁷.

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

Así es como la existencia de disposiciones como las que se combaten son contrarias a la dignidad de las personas, pues su efecto es 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 y, por otro, el reproche social posterior a la purgación 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 fundamenta en la concepción estigmatizante y caduca de que una persona que ha cometido un delito no puede reinsertarse de manera funcional en la sociedad y, específicamente, en el ejercicio de su oficio o profesión.³⁸

Con lo hasta aquí expuesto, se advierte que las normas en combate 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, lo cual, como se ha explicado, contiene un problema de *sobreinclusión*.³⁹

Consecuentemente, las exigencias referidas resultan discriminatorias por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar el cargo ya referido, además de propiciar un supuesto de discriminación por motivos de condición social, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente mediante el desempeño de un servicio público.

³⁷ 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.

³⁸ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 117/2020, *op. cit.*, párr. 54.

³⁹ *Cfr.* la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 125/2019, resulta en sesión de fecha 15 de abril de 2021, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, par. 44.

Dicho lo anterior, este Organismo Nacional estima que los requisitos contenidos en los artículos 77, fracción IV, en la porción normativa impugnada, 92, fracción V, y 277, fracción V, inciso c), de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, deben ser analizados a la luz de la proscripción constitucional de hacer distinciones entre las personas que han sido condenadas o tienen antecedentes penales y aquellas que no se ubican en tales hipótesis.

Al respecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes⁴⁰, ha hecho patente que el estudio para determinar la constitucionalidad de los requisitos que establezcan distinciones entre personas con antecedentes penales y aquellas que no se encuentran en ese supuesto para acceder a un cargo o empleo determinado, debe realizarse través de un escrutinio ordinario o de razonabilidad, ya que dicha exigencia no constituye una categoría sospechosa, pero sí se traduce en una distinción entre las personas que fueron sentenciadas por delito y quienes no se encuentren en dicha situación.

En ese sentido, toda vez que en el presente caso el legislador local realizó una distinción injustificada en perjuicio de las personas que fueron condenadas por la comisión de algún delito o que cuentan con antecedentes penales que les impide ocupar titularidad de los cargos públicos referidos o para poder ser registrado como candidato para cargos de elección popular, en desigualdad de circunstancias que aquellos que no se encuentran en esa situación, este Organismo Nacional procederá a analizar la constitucionalidad de las normas a través de un *test* de escrutinio ordinario.

- **Test de escrutinio ordinario de proporcionalidad**

Conviene reiterar que los requisitos previstos por el Legislador potosino de no haber sido condenado por delito para acceder a la titularidad de la Secretaría Técnica y del Órgano Interno de Control, ambos del Consejo Estatal Electoral y Ciudadano de la entidad; así como no contar con antecedentes penales para poder ser registrado como candidato o candidata para cargos de elección popular (gubernatura, diputaciones y miembros del ayuntamiento), tiene el efecto de excluir a las personas que se encuentran en las circunstancias descritas.

⁴⁰ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 85/2018, 83/2019, 96/2019, 111/2019, 117/2020, 118/2020, 184/2020, 125/2019, 181/2020, 192/2020, 216/2020, 263/2020, 300/2020, 62/2021, 92/2021, 100/2021 y su acumulada 101/2021, 114/2021, 138/2021, 149/2021, 164/2021, 175/2021 y 23/2022, entre otras.

Por ende, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que dichos requisitos transgreden el derecho de igualdad de las personas que se encuentren en alguna de esas circunstancias, en virtud de que no existe una relación lógica entre las exigencias y las funciones a desempeñar.

Ahora bien, conforme lo sostuvo ese Alto Tribunal Constitucional en la sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 85/2018, entre otras, previo al análisis constitucional de las normas 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, como ya se ha dicho, se considera que las normas combatidas establecen una distinción para acceder, por una parte, a cargos de designación directa y, por la otra, de elección popular, entre las personas que fueron condenadas por delito doloso o que simplemente cuentan con antecedentes penales, frente a aquellas que no se ubican en esos supuestos. Con ello, las normas excluyen injustificadamente a las primeras del ejercicio los cargos públicos referidos, generando un régimen diferenciado sobre un supuesto de hecho idéntico.

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

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

1. Finalidad constitucionalmente válida o legitimidad de la medida.
2. Instrumentalidad de la medida.
3. Proporcionalidad.⁴¹

⁴¹ 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,

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

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

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

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

En la especie, se advierte que los preceptos normativos impugnados podrían cumplir con el primer requisito de escrutinio, en virtud de que buscan generar las condiciones propicias para que quienes accedan a los puestos mencionados tengan el perfil necesario, es decir, que seas rectos, probos, honorables, entre otras cualidades, que el legislador pudo estimar que no los reúnen las personas que cuentan con algún antecedente penal.

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.

de rubro: *“IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES”*.

Lo anterior, ya que no existe base objetiva para determinar que una persona sin antecedentes penales 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 las normativas controvertidas tengan una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que persiguió el legislador, por lo que es claro que los preceptos se traducen en una medida que atenta contra el derecho de igualdad. En esa virtud, resulta innecesario verificar que se cumpla con el resto del escrutinio, pues es inconcuso que las normas contradicen en parámetro de regularidad constitucional.

En suma, atendiendo a los elementos descritos, los requisitos de *no haber sido condenado por delito y no contar con antecedentes penales*, previstos en los artículos 77, fracción IV, en la porción normativa impugnada, 92, fracción V, y 277, fracción V, inciso c), en la porción normativa respectiva, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, no aprueban un escrutinio ordinario de proporcionalidad, por lo que resultan transgresoras de derechos humanos, ya que las medidas no guardan relación directa, clara e indefectible, para el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que pudiera ser el ejercicio idóneo de las funciones de las personas titulares de la Secretaría Técnica y del Órgano Interno de Control, ambos del Consejo Estatal Electoral y Ciudadano potosino, así como de quienes aspiren a ser electos como diputados, gobernador o gobernadora, o miembro del ayuntamiento.

A mayo abundamiento, debe considerarse que el hecho de que una persona cuente con antecedentes penales y que haya sido condenada por la comisión de algún delito forma parte de su vida privada, de su pasado y su proyección social; por ello, no es dable que por esa razón se les impida 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 disposiciones impugnadas son discriminatorias por generar una diferenciación injustificada, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar los cargos aludidos con base en la circunstancia de tener un antecedente penal, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el ejercicio del derecho a

la libertad de trabajo, acceder a un cargo público y a ser votado de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente en igualdad de condiciones a las demás, por lo que debe declararse su invalidez.

2. Requisito de no estar sujeto a proceso penal

Como ya se refirió en la sección anterior, el artículo 277 de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí prevé los requisitos que deberá contener la solicitud de registro para ser candidato o candidata para ocupar cargos de elección popular local. En su fracción V, inciso c), establece que deberá manifestar por escrito que la persona interesada no se encuentra sujeta a proceso penal por delito doloso.

Es decir, la norma excluye de la posibilidad de poder ser registrado como candidata o candidato a aquellas personas que están sujetas a proceso penal por delito doloso, por su posible participación en un hecho delictivo, a pesar de que aún no se ha concluido el proceso penal, por lo que no existe una sentencia firme que determine su responsabilidad.

Efectivamente, dada la redacción del precepto se advierte que las personas serán excluidas por el hecho de encontrarse en la primera etapa del proceso penal, es decir, de investigación, en la que no hay pronunciamiento judicial, sino solo que existe la **probabilidad** de que la persona sea responsable, quedando pendiente la etapa intermedia y de juicio, siendo esta última en la que se resolverá la situación jurídica del probable responsable.

Es decir, la disposición combatida priva del derecho a la ciudadanía a registrarse como candidata o candidato a cargos de elección popular por el sólo hecho de existir la posibilidad de que sea responsable de un delito doloso que se le imputa, constituyéndose como una sanción previa y un trato como culpable del hecho, mas no como posible responsable.

Dicha situación, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos humanos, es contraria al parámetro de regularidad constitucional, pues el Estado tiene la obligación de presumir como inocentes a todas las personas, hasta en tanto no se demuestre su culpabilidad, por lo que no puede condenarse ni emitir juicio ante la sociedad a una persona hasta en tanto no se acredite su responsabilidad penal.

Para continuar con el estudio, conviene explicar con mayor detalle cuáles son los alcances e implicaciones del ya referido principio de rango constitucional.

El principio de presunción de inocencia es parte fundamental de las garantías judiciales y del llamado debido proceso, pues consiste -esencialmente- en afirmar la idea de que una persona es inocente hasta que su plena responsabilidad sea demostrada a través de sentencia firme.

Dicho principio se encuentra reconocido en el artículo 20, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que en armonía con el diverso 1 del mismo ordenamiento constitucional, es de observancia obligatoria para todas las autoridades del país.

Ese Alto Tribunal ha precisado que se trata de un derecho que puede calificarse de "poliédrico"⁴², en el sentido de que tiene múltiples manifestaciones o vertientes relacionadas con garantías encaminadas a regular distintos aspectos del proceso penal.

Al resolver la contradicción de tesis 448/2016, ese Tribunal Constitucional consideró el derecho que tiene el acusado en el proceso penal a que se presuma su inocencia -mientras no exista una sentencia definitiva que lo declare culpable- tiene "efectos de irradiación" que se reflejan o proyectan para proteger a la persona de cualquier tipo de medida desfavorable que se pueda decretar en ese ámbito por el simple hecho de "estar sujeto a proceso penal", evitando así que, a través de esas medidas, se haga una equiparación entre imputado y culpable en ámbitos extraprocesales.⁴³

En ese mismo asunto, el Pleno recordó que al resolver el amparo en revisión 466/2011, la Primera Sala identificó tres vertientes de la presunción de inocencia en sede penal:

- 1) como regla de trato procesal;
- 2) como regla probatoria; y,

⁴² Tesis aislada P. VII/2018 (10a.), por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, enero de 2019, pág. 473, de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN SU VERTIENTE DE ESTÁNDAR DE PRUEBA. CONTENIDO DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL".

⁴³ Cfr. Sentencia que resolvió la contradicción de tesis 448/2016, por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

3) como estándar probatorio o regla de juicio.

Para efectos del presente curso, únicamente se abundará acerca del principio de presunción de inocencia como regla de trato procesal. Este se refiere a la manera en que debe de tratarse a las personas que se encuentran sujetas a un proceso penal, pues la presunción de inocencia busca “*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*”⁴⁴, además de que implica el derecho de la persona a ser tratada como inocente hasta en tanto no se declare su culpabilidad por sentencia judicial en el que se hayan observado las garantías procesales reconocidas en la Constitución General.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Ricardo Canese vs Paraguay*, determinó que la precisión de inocencia es un elemento esencial para la realización efectiva del derecho a la defensa y acompaña al acusado durante toda la tramitación del proceso hasta que una sentencia condenatoria que determine su culpabilidad quede firme.⁴⁵

Con base en esas consideraciones, ese Tribunal Constitucional ha arribado a las siguientes conclusiones:

- a. La presunción de inocencia, en su vertiente de regla de tratamiento del imputado, ordena que las personas que están sujetas a proceso penal no sean tratadas de la misma manera que las personas que han sido declaradas culpables. En este orden de ideas, este derecho, protege a las personas sujetas a proceso penal de cualquier acto estatal o particular ocurrido fuera del proceso penal, que refleje 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.
- b. La presunción de inocencia como regla de tratamiento del imputado cobra relevancia cuando en el ámbito administrativo se introduce como requisito para desempeñar un puesto, la condición de no encontrarse sujeto a un

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Cfr. Caso Ricardo Canese vs Paraguay, sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 31 de agosto de 2004 párrafo 154, página 83.

procedimiento de responsabilidad penal, ya que lo que hace el legislador, al incorporar este requisito, es contemplar 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.

Así, en su vertiente de “*regla de trato procesal*” o “*regla de tratamiento*”⁴⁶ del imputado, este derecho establece la **forma en la que debe tratarse a una persona que está sometida a proceso penal**. En este sentido, la presunción de inocencia comporta el derecho de toda persona a ser tratada como inocente en tanto no se declare su culpabilidad por virtud de una sentencia condenatoria. Dicha manifestación de la presunción de inocencia ordena a los jueces impedir en la mayor medida posible la aplicación de medidas que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable, es decir, **conlleva la prohibición de cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena (como podría ser la imposición injustificada de la figura de la prisión preventiva)**.

Con lo hasta aquí expuesto, conforme al parámetro de regularidad constitucional de nuestro país, es claro que todas las autoridades tienen la obligación de velar por la presunción de inocencia de las personas a quienes se les imputa un delito ya que aún no ha sido probada fehacientemente su responsabilidad, en consecuencia, durante su proceso penal deberá de darse un trato como inocente en los mismos términos que las demás personas.

Ahora bien, como se manifestó en líneas previas, en el presente asunto se analiza la exclusión para poder ser registrado como candidato para ocupar cargos de elección popular por encontrarse sujeto a proceso penal por delito doloso, medida legislativa que este Organismo Nacional estima que brinda un trato injustificado, al prejuzgar a quienes se encuentren en ese supuesto, lo cual no es acorde con el principio de presunción de inocencia.

En este punto es trascendental precisar que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos no pasa por alto que nuestra Constitución General prevé supuestos en los que será válido suspender el derecho a acceder a un cargo de elección popular,

⁴⁶ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 24/2014 (10a.), por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, abril de 2014, pág. 497, de rubro: “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO PROCESAL**”.

específicamente, en su artículo 38, por lo que conviene llevar a cabo algunas manifestaciones sobre la interpretación de dicha norma.

El artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su fracción II que admisible la suspensión de los derechos de los ciudadanos (como el derecho a registrarse como candidatos para acceder a cargos de elección popular) cuando la persona se encuentre sujeta a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal. Dicha norma se cita a continuación:

“Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

(...)

II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;

(...)”

Tal como se desprende de la norma constitucional, el Poder Constituyente estableció que se suspenderán los derechos de los ciudadanos, entre otros casos, cuando las personas se encuentren sujetas a un proceso penal **por delito que merezca pena corporal desde el auto de formal prisión.**⁴⁷

Sin embargo, la interpretación de dicha restricción no tiene que ser literal, pues ese Tribunal Constitucional, al resolver la contradicción de tesis 6/2008-PL **sostuvo que dicha disposición tiene que ser interpretada de manera armónica con el principio de presunción de inocencia**, y que no puede subsistir como una restricción absoluta, sino que debe entenderse en el sentido de que la limitación del derecho a votar, por el dictado de un *auto de formal prisión*, **sólo tiene lugar cuando el procesado está efectivamente privado de su libertad**, pues de no mediar esta circunstancia el referido derecho no debe ser suspendido cuando tal procesado está gozando de libertad⁴⁸.

En dicho precedente, también determinó que atendiendo las modernas corrientes humanistas cuyo anhelo es ampliar irrestrictamente los derechos y libertades de los ciudadanos, no resulta conveniente suspender en todos los casos y para todos los

⁴⁷ Desde la entrada en vigor de la reforma a diversas disposiciones en materia de justicia penal y seguridad del 18 de junio de 2008, dejó de entenderse como “auto de formal prisión” para referir a “auto de vinculación a proceso”.

⁴⁸ *Cfr.* Sentencia que resolvió la contradicción de tesis 6/2008, por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la Ponencia del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

procesados el derecho de votar en las elecciones populares, dada la importancia de que los ciudadanos participen en los asuntos políticos del país.

Lo anterior, pues el Pleno determinó que la interpretación de la suspensión del derecho fundamental del ciudadano de votar en las elecciones populares que prevé el artículo constitucional citado, desde el dictado del auto de formal prisión -ahora de vinculación a proceso- **exige sólo la probable responsabilidad del inculpado, en forma concordante con el principio de presunción de inocencia, lo cual obliga a atender a la razón que lleva al Constituyente a mantener la causa de la suspensión, que es de eminente orden práctico, a saber, la imposibilidad de llevar casillas electorales a prisión y de lo que ello implica, como son la dificultad de hacer campañas electorales en prisión o elegir a los funcionarios de casilla que deban realizar su función dentro de una prisión.**⁴⁹

Por lo tanto, ese Tribunal constitucional concluyó que la interpretación de la fracción II, del artículo 38 de la Constitución Federal, en cuanto prevé la suspensión del derecho ciudadano a votar cuando se encuentre privado de su libertad en virtud de estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, desde la fecha del auto de formal prisión, debe llevarse a cabo en armonía con el principio de presunción de inocencia; interpretación que descansa en la necesidad de hacer congruentes esos mandamientos constitucionales, guiados, a su vez, por la preponderancia de los derechos fundamentales, ello porque una interpretación diversa impediría el ejercicio de la prerrogativa de votar a los ciudadanos por el solo hecho de estar sujeto a proceso penal a partir del auto de formal prisión, sin distinguir el hecho relativo a que el procesado se encuentre o no efectivamente privado de su libertad, pues si se le otorgó la libertad provisional no se presentaría la razón que justifica la suspensión de tal derecho y que lleva al Constituyente a establecerla como tal en el artículo 38, fracción II, constitucional, el cual, como se señaló, nunca ha sufrido reforma alguna⁵⁰

Defendemos al Pueblo

De ahí que el texto constitucional prevé un plazo temporal y un supuesto específico en el que será válido restringir los derechos ciudadanos -estar privado de su

⁴⁹ Tesis de jurisprudencia P./J. 33/2011, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial y su Gaceta, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 6, de rubro: “DERECHO AL VOTO. SE SUSPENDE POR EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE VINCULACIÓN A PROCESO, SÓLO CUANDO EL PROCESADO ESTÉ EFECTIVAMENTE PRIVADO DE SU LIBERTAD”.

⁵⁰ *Idem.*

libertad- y una vez que éste se cumpla, dicha restricción perderá su vigencia y las personas recobrarán el ejercicio pleno de sus derechos.

Lo anterior fue reiterado al resolver la contradicción de tesis 114/2011, por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea ⁵¹.

Sentadas esas bases, las referidas consideraciones resultan aplicables en el presente asunto pues los derechos políticos de votar y ser votado se compone de dos dimensiones:

- Derecho al **voto activo**, el cual puede entenderse como la prerrogativa a elegir y legitimar a sus representantes en los cargos de elección popular; en términos generales, puede identificarse como la facultad que tiene el ciudadano de manifestar su voluntad en favor de los candidatos a ocupar cargos de elección popular.
- **Derecho al voto pasivo, que se refiere al derecho a ser elegible o electo en un proceso de designación de un cargo público.**

Por lo tanto, en virtud de que la norma impugnada establece de manera general el impedimento para quienes se encuentren sujetos a proceso penal por la probable comisión de un delito doloso de poder ser registrados como candidatas o candidatos a cargos de elección popular, sin existir sentencia que determine efectivamente su responsabilidad, resulta inconcuso que se vulnera el principio de presunción de inocencia.

Además, la exigencia no puede entenderse como una restricción válida al derecho a ser votado en términos de la fracción II del artículo 38 de la Constitución General, pues la norma no precisa que la persona a quien se le atribuye la posible comisión de un delito doloso deba de estar efectivamente privada de su libertad.

En congruencia con lo anterior, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto en diversos precedentes⁵² que el requisito consistente en "*no encontrarse*

⁵¹ Sentencia que resolvió la contradicción de tesis 114/2011, por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

⁵² Véase las acciones de inconstitucionalidad 73/2018, 83/2019, 96/2019, 106/2019, 111/2019, 56/2021 y 61/2021, entre otras.

sujeto a un procedimiento penal” (o administrativo) como requisito de acceso a un cargo o empleo, viola la presunción de inocencia, como regla de tratamiento del imputado en su dimensión extraprocesal, ya que con ello se impide a las personas que actualicen ese supuesto aspirar a ocupar un cargo público o algún otro empleo o función injustificadamente, sin que ya se haya decidido en sentencia firme sobre su posible responsabilidad penal.

En otras palabras, ese tipo de normas son inconstitucionales ya que sancionan *ex ante* a las personas por encontrarse vinculadas a un proceso penal, a pesar de que aún no se haya comprobado su efectiva responsabilidad o culpabilidad por la comisión de alguna conducta antijurídica.

Por lo tanto, derivado de la configuración normativa de la disposición impugnada, este Organismo Nacional estima que prejuzga sobre la responsabilidad de la persona que se encuentra sujeta a proceso penal y tiene como consecuencia la exclusión de las personas de la posibilidad de contender por un cargo público en ejercicio de su derecho político-electoral de ser votadas, lo que contradice el principio de presunción de inocencia.

Con base en todas esas consideraciones, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que el artículo 277, fracción V, inciso c), de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, en tanto solicita manifestar que la persona interesada en obtener su registro como candidata *no se encuentre sujeta a proceso penal*, es violatorio del principio de presunción de inocencia, obstruyendo así su derecho a ser votado, por lo tanto, lo procedente será que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez.

M É X I C O

Defendemos al Pueblo

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 combatido, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ANEXOS

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

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

2. Copia simple del Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí del 28 de septiembre de 2022, que contiene el Decreto 0392 por el que se expidió la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí. (Anexo dos).

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

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

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

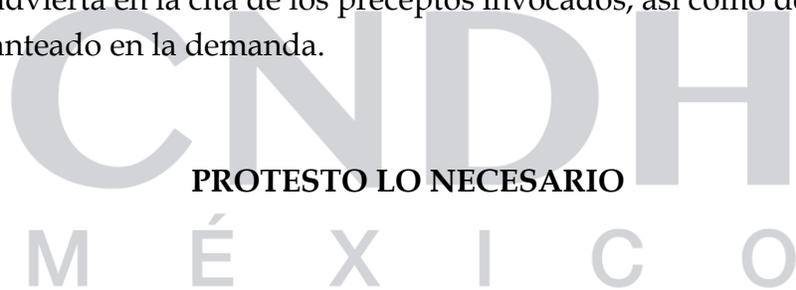
SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designadas como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas a que se hace referencia puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

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



PROTESTO LO NECESARIO

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

LMP