

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

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

Ciudad de México, a 27 de marzo de 2023

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

**María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 218 bis, fracción V, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Jalisco, adicionado mediante Decreto Número 29152/LXIII/23 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el 25 de febrero de 2023.

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, 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 con cédula profesional número 4602032, que la acredita como licenciada 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.....	3
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción.....	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	4
IX.	Introducción.....	5
X.	Concepto de invalidez.....	6
	ÚNICO.....	6
	A. Derecho de igualdad y no discriminación.....	7
	B. Derecho a ocupar un cargo público.....	11
	C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.....	13
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	24
ANEXOS 24		



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 Jalisco.

B. Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco.

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

Artículo 218 bis, fracción V, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Jalisco, adicionado por medio del Decreto número 29152/LXIII/23 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 25 de febrero del año en curso, cuyo texto se transcribe a continuación:

*“Artículo 218 bis. Para su funcionamiento y operación el Consejo Ciudadano contará con una Secretaría Ejecutiva y personal adscrito a ella, en términos del presupuesto aprobado.*

*La persona titular de la Secretaría Ejecutiva debe cumplir los siguientes requisitos:*

*I. a IV (...)*

*V. No haber sido condenada por delito doloso; y*

*VI. (...).”*

*Defendemos al Pueblo*

**IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.**

- 1º y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2 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.

## **VI. Competencia.**

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de la disposición precisada en el apartado III del presente escrito.

## **VII. Oportunidad en la promoción.**

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

La disposición cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el sábado 25 de febrero de 2023, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del domingo 26 del mismo mes al lunes 27 de marzo del mismo año. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

*Defendemos al Pueblo*

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

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

---

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

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

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

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI<sup>2</sup>, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

## IX. Introducción.

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

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

---

entre una norma de carácter general y esta Constitución.

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

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

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

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

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

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

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

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

**ÚNICO.** La fracción V del artículo 218 bis de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Jalisco establece el requisito *no haber sido condenado por delito doloso* para acceder a la titularidad de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Ciudadano de Seguridad de la entidad.

Dicha exigencia transgrede los derechos de igualdad y de no discriminación, así como de acceso a un cargo público, al excluir de manera injustificada a determinadas personas para ocupar el puesto referido, pues quienes han sido sancionados en algún momento de su vida por la comisión de un delito, si ya cumplieron con la pena que les fue impuesta y la conducta ilícita cometida no guarda relación estrecha con las atribuciones a desempeñar, deben tener la posibilidad de ocupar empleos públicos en igualdad de circunstancias que las demás personas.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que la norma impugnada de la Ley del Sistema de Seguridad Pública jalisciense no es acorde con el parámetro de regularidad constitucional, específicamente, por transgredir los

derechos de igualdad y prohibición de discriminación, así como de acceso a un cargo en el servicio público.

Para exponer los argumentos que hacen patente la inconstitucionalidad advertida, 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 en que incurre el precepto reclamado.

### **A. Derecho de igualdad y no discriminación**

Para iniciar con el análisis de la disposición combatida, 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.<sup>3</sup>

De forma particular, en el ámbito legislativo, el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido de las leyes, de manera que las palabras y oraciones utilizadas no conduzcan a una desigualdad o discriminación. Es decir, el deber de cuidado a

---

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

cargo del legislador impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formula para no incurrir en un trato diferenciado injustificado.<sup>4</sup>

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

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

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

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

---

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

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

<sup>6</sup> *Idem*.

<sup>7</sup> Tesis 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: “**IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO.**”

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

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

Si bien el principio de igualdad no implica que todas las personas deban encontrarse en todo momento y en cualquier circunstancia en absoluta igualdad, lo cierto 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.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Tesis jurisprudencial 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, del rubro: “**IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.**”

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

<sup>10</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo

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.<sup>11</sup>

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

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

Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.<sup>13</sup>

Así, el Tribunal regional consideró que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que,

---

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.**"

<sup>11</sup>*Idem.*

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

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

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.

## **B. Derecho a ocupar un cargo público**

El numeral 35, fracción VI, de la Norma Fundamental consagra como derecho de las y los ciudadanos mexicanos el 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 acceder a cargos públicos de su elección cuando sean nombrados para tal efecto y cumplan con los requisitos que establece, en función de sus derechos políticos.

Por su parte, el artículo 23, numeral 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece el derecho político del que gozan todas las personas ciudadanas de un Estado, lo que implica *tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

Asimismo, el numeral 2 del mismo artículo 23 convencional, prevé que la ley puede reglamentar el ejercicio de este derecho exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal.

Sin embargo, lo anterior debe atender a lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que ha referido que todo proceso de nombramiento de un cargo en la administración pública debe tener como función no sólo la selección según los méritos y calidades del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público. En consecuencia, se debe elegir al personal exclusivamente por el mérito personal y su capacidad profesional, a través de mecanismos objetivos de selección y permanencia que tengan en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones que se van a desempeñar.<sup>14</sup>

---

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

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

Por su parte, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar el concepto de “calidad” contenido en el artículo 35 de la Constitución General, ha sostenido que se refiere a las características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne<sup>16</sup>, esto es, que se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a ésta<sup>17</sup>.

Por lo tanto, cuando el legislador defina en sus leyes las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público, deberá ser cuidadoso en que los requisitos que establezca estén directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función, lo que exige criterios objetivos y razonables que eviten discriminar, sin debida justificación, a personas que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias (aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas) necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión<sup>18</sup>.

M É X I C O

*Defendemos al Pueblo*

<sup>15</sup> *Ibidem*, párr. 73.

<sup>16</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 123/2005 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, 9a. Época, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, octubre de 2005, página 1874, de rubro: “ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD.”

<sup>17</sup> Véase sentencia por la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 111/2019, fallada en sesión del 21 de julio de 2020, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 83.

<sup>18</sup> *Ibidem*, párr. 84.

### C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada

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 la norma combatida no es compatible con el parámetro de regularidad constitucional de nuestro país, específicamente, porque transgrede los derechos de igualdad, no discriminación y de acceso a un cargo público.

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

*“Artículo 218 Bis. Para su funcionamiento y operación el Consejo Ciudadano contará con una Secretaría Ejecutiva y personal adscrito a ella, en términos del presupuesto aprobado.*

*La persona titular de la Secretaría Ejecutiva debe cumplir los siguientes requisitos:*

*I. Tener ciudadanía mexicana;*

*II. Actuar con probidad y honradez;*

*III. Contar con título de licenciatura y, preferentemente con posgrado en alguna de las profesiones afines a las materias competencia del Consejo Ciudadano;*

*IV. Mostrar amplia experiencia a través de su ejercicio profesional en las materias de seguridad pública, prevención social, procuración de justicia, y/o afines a las funciones sustantivas del Consejo Ciudadano;*

***V. No haber sido condenada por delito doloso; y***

*VI. No ser servidor público o servidora pública ni ostentar ningún nombramiento o cargo de elección popular al momento de su designación.”*

Como se advierte, el artículo 218 bis de la Ley establece los requisitos para acceder a la titularidad de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Estado de Jalisco.

Sin embargo, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la fracción V de la disposición en análisis que prevé el requisito de *no haber sido condenado por delito doloso* redundante en una exclusión injustificada de las personas que se encuentren en esa hipótesis; pues dada la generalidad y amplitud con la que fue redactada por el legislador local genera un amplio espectro de exclusión, al prever una multiplicidad de supuestos que no consideran si las conductas infractoras que engloba 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 –por ejemplo– el delito de bigamia<sup>19</sup>, aborto cometido antes de las 12 semanas de gestación<sup>20</sup> o golpes simples,<sup>21</sup> todos previstos en el Código Penal del Estado Libre y Soberano de Jalisco, quede imposibilitada de acceder al cargo de titular de la Secretaría Ejecutiva en comento, aunque ello de ninguna manera merme sus calificaciones, capacidades o competencias para el debido desempeño del empleo público referido.

De ahí que esta Comisión Nacional considere que no es constitucionalmente válido que se impida el acceso al desempeño del cargo aludido 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, dado que tal medida se traduce en una exclusión injustificada y discriminatoria para las personas que se encuentren en esa situación, pues en razón de su antecedente penal se les impide ejercer su derecho a ocupar un cargo público en condiciones de igualdad.

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

En ese sentido, para determinar la validez de la exigencia prevista en el artículo en combate, es necesario analizar el requisito a la luz de las funciones y obligaciones que corresponde a la titularidad de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Ciudadano de Seguridad del Estado de Jalisco, para que, una vez hecho lo anterior, se señale

---

<sup>19</sup> “**Art. 180.** Se impondrán de tres meses a tres años de prisión al que, estando unido a una persona en matrimonio, contraiga otro. La misma sanción se aplicará al otro contrayente, si conocía el impedimento al tiempo de celebrarse el matrimonio”

<sup>20</sup> “**Art. 227.** Aborto es la muerte del producto de la concepción en cualquier momento de la preñez. (...)”

Sobre este delito, 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.

<sup>21</sup> “**Art. 197.** Se impondrá de diez a cincuenta jornadas de trabajo a favor de la comunidad o multa por el importe de cinco a veinte veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, al que públicamente diere a otro, fuera de riña, una bofetada, o cualquier otro golpe simple que no cause lesiones”.

con precisión si las conductas ilícitas que engloban se encuentran estrechamente vinculadas con ese empleo.

Al respecto, es relevante mencionar que la Secretaría Ejecutiva fungirá como órgano auxiliar del Consejo Ciudadano mencionado, por lo que, en primer lugar, se deben identificar cuáles son las funciones que corresponden a este último, y a partir de ello, advertir qué tipo de atribuciones tiene dicha Secretaría.

De la consulta íntegra de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, esta Comisión Nacional observó que el Consejo Ciudadano de Seguridad es el órgano a través del cual se garantizará la participación de la ciudadanía en temas relacionados con políticas de seguridad pública, ya que dicho Consejo fungirá como un órgano de apoyo y orientación a la comunidad, de análisis, opinión y consulta, constituido como un ente de gobernanza pública, con autonomía técnica y de gestión, sectorizado administrativamente a la Secretaría General de Gobierno<sup>22</sup>.

En esa línea, las funciones del Consejo se encuentran precisadas en el artículo 220<sup>23</sup> de la ley que se analiza, de las cuales se desprenden sustancialmente las siguientes:

---

<sup>22</sup>“ **Art. 217.** El Consejo Ciudadano de Seguridad es un órgano de apoyo y orientación a la comunidad, de análisis, opinión y consulta, constituido como un ente de gobernanza pública, con autonomía técnica y de gestión, sectorizado administrativamente a la Secretaría General de Gobierno.”

<sup>23</sup> “ **Art 220.** El Consejo Ciudadano tendrá las siguientes facultades:

- I. Emitir opiniones respecto al sistema de seguridad pública, así como en materia de prevención, investigación y persecución del delito;
- II. Realizar los estudios relacionados con la situación estatal y, en su caso, municipal, en el área de la protección ciudadana, así como analizar la problemática en las zonas con mayor índice de delincuencia para proponer los objetivos y políticas para su adecuada solución;
- III. Diseñar y proponer al Consejo Estatal acciones y estrategias de prevención ciudadana contra la inseguridad, así como estrategias de prevención a través del acceso a la educación, salud, cultura, deporte y asistencia social, mismas que serán vinculantes para la autoridad;
- IV. Proponer normas y procedimientos a las instituciones (sic) de seguridad y procuración de justicia que permitan mejorar la atención y seguridad de las personas que señalen abusos de los integrantes del sistema de seguridad pública;
- V. Otorgar reconocimientos a instituciones de seguridad pública o alguno de sus integrantes cuya labor, prácticas, acciones, procesos o servicios que a su juicio sobresalgan, contribuyan o aporten en beneficio de la sociedad jalisciense; dicho reconocimiento será eficaz para efectos de ascensos en el servicio profesional de carrera, por lo que deberá inscribirse en el expediente correspondiente;
- VI. Orientar a las personas que lo soliciten, para la presentación de quejas, reclamos o señalamientos por indebidas o deficientes actuaciones del personal del sistema de seguridad pública, ante los respectivos Órganos Internos de Control, según corresponda.

Adicionalmente, el Consejo Ciudadano podrá formular recomendaciones a la autoridad competente, a fin de que se tomen las medidas necesarias para atender o subsanar los motivos de queja y ésta deberá emitir una respuesta dentro de los treinta días hábiles siguientes.

emitir opiniones respecto del sistema de seguridad pública, así como en materia de prevención, investigación y persecución del delito; realizar estudios en materia de seguridad pública; proponer y diseñar acciones de prevención del delito; otorgar reconocimientos a instituciones de seguridad pública, entre otras.

Conviene resaltar que la fracción XVII del artículo 220 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública jalisciense establece la facultad del Consejo Ciudadano de proponer al Gobernador del Estado el proyecto del Reglamento Interno que rija el funcionamiento del Consejo y **la organización de la Secretaría Ejecutiva como instancia coordinadora de los trabajos y ejecutora de las decisiones del Pleno del Consejo.**

VII. De considerar procedente, canalizar a las personas que presenten quejas ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos, o en su caso ante la Comisión Nacional, para presentar quejas sobre los hechos que pudieran implicar violación a los derechos fundamentales y de los que ha tenido conocimiento en el ejercicio de sus atribuciones;

VIII. En su caso, canalizar a las personas ante el Ministerio Público, para la presentación de denuncias con motivo de hechos presuntamente delictivos, que conozca en el ejercicio de sus atribuciones;

IX. Instrumentar y operar un programa de denuncia anónima, remitiendo con prontitud, cuando sea el caso, los hechos denunciados a la autoridad competente, quien deberá informar, en un plazo máximo de treinta días hábiles, sobre las medidas tomadas para atenderlos y resolverlos;

X. Fomentar, promover e incentivar la denuncia de los delitos mediante las estrategias que juzgue oportuno dentro de sus atribuciones;

XI. Celebrar convenios de cooperación o coordinación en el ámbito de la competencia;

XII. Fomentar la integración de los consejos consultivos ciudadanos municipales en materia de seguridad pública;

XIII. Recibir donativos de entes públicos o privados;

XIV. Administrar los bienes que reciba de conformidad al Reglamento Interior;

XV. (DEROGADA, P.O. 25 DE FEBRERO DE 2023)

XVI. Monitorear la comisión de delitos de alto impacto lo que deberá considerar al momento de emitir sus opiniones sobre medidas preventivas y acciones de gobierno;

XVII. Proponer al Gobernador del Estado el proyecto de Reglamento Interno que rija el funcionamiento del Consejo y la organización de la Secretaría Ejecutiva como instancia coordinadora de los trabajos y ejecutora de las decisiones del Pleno del Consejo;

XVIII. Establecer vínculo con organizaciones del sector social, privado y con cualquier persona, que desarrollen actividades relacionadas con las materias de seguridad pública; prevención del delito; procuración y administración de justicia y justicia cívica, a fin de integrar los esfuerzos ciudadanos en el objetivo común de coadyuvar al mejoramiento de la seguridad pública;

XIX. Analizar y presentar a la ciudadanía la información incorporada a la Plataforma de Seguridad del Estado de Jalisco, mediante el uso de lenguaje claro, sencillo y accesible a los ciudadanos.

La Plataforma de Seguridad del Estado será diseñada y alimentada por un Comité integrado por los miembros que determine el Gobernador.

XX. Promover el derecho de las personas a participar en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas de prevención del delito; y

XXI. Las demás que determinen las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Las opiniones señaladas en la fracción I no serán vinculantes para la autoridad, pero esta deberá dar respuesta por escrito sobre la viabilidad en un plazo no mayor a treinta días hábiles después de recibida la opinión."

Lo anterior cobra relevancia pues se advierte que la Secretaría Ejecutiva solo será un órgano auxiliar del Consejo Ciudadano para el adecuado desempeño de sus funciones.

En ese sentido, si las funciones del Consejo Ciudadano son, esencialmente, la promoción de la participación de la ciudadanía en temas de seguridad pública en el Estado de Jalisco, entonces puede afirmarse que la persona titular de la Secretaría Ejecutiva tendrá atribuciones de naturaleza administrativa, de coordinación de las funciones del Consejo y de ejecución de sus decisiones, esto significa que no llevará a cabo acciones relacionadas con la investigación y procuración de delitos ni de atención directa de víctimas.

En ese orden de ideas, si bien es cierto el cargo de titularidad de la Secretaría Ejecutiva pudiera relacionarse de alguna manera con temas de seguridad pública porque el Consejo Ciudadano apoya y orienta a la comunidad sobre aquel tema, también lo es que se trata de un órgano que no ejerce labores sustantivas sobre seguridad pública, sino más bien, que busca promover la participación de la sociedad en ese rubro.

Por tal motivo, no se justifica de forma objetiva la exclusión en perjuicio de las personas que en algún momento fueron condenadas por delitos dolosos, pues dada la generalidad y amplitud de la norma, esto es, la *sobreinclusión* que caracteriza al precepto, genera un escenario absoluto de prohibición al abarcar un cúmulo de supuestos que inclusive impiden realizar un análisis comparativo entre las funciones y las conductas ilícitas cometidas que, en su caso, permitirían 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.

De tal suerte que la restricción contenida en la disposición controvertida es desproporcionada y atenta contra el derecho de acceder a un cargo en el servicio público en condiciones de igualdad, toda vez que excluye a todas las personas que fueron condenadas por un delito doloso en algún momento de su vida de la posibilidad de ocupar la titularidad de la Secretaría Ejecutiva multirreferida, aun cuando el hecho ilícito no se relacione de manera alguna con las atribuciones que

corresponden a ese puesto, por lo que es inconcuso que la norma resulta *sobre inclusiva*.

En otras palabras, dada la generalidad y amplitud de la exigencia impugnada, al ser *sobre inclusiva*, provoca un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad al respectivo cargo público a personas que en el pasado fueron condenadas penalmente, 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 el requisito reclamado fue establecer que sólo quedarán excluidas aquellas personas que fueron sancionadas por delitos 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 la norma desborda su objetivo y termina por excluir a las personas que pretenden reinsertarse a la sociedad.

Además, como se explicó, la disposición tiene tal alcance que resulta extremadamente amplia, al contener un gran número de casos o supuestos de exclusión. En todo caso, el legislador jalisciense debió haber acotado lo más posible la exigencia impugnada, 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 doloso, sin ninguna especificación razonable, no tiene una justificación objetiva en función del desempeño de los cargos públicos referidos.

Por lo tanto, 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.

En este punto, 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 2008<sup>24</sup>.

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

Así es como la existencia de disposiciones como la que se combate 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 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 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.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> *Ibidem*, párr. 54.

Con lo hasta aquí expuesto, se advierte que la norma en combate hace 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*.<sup>26</sup>

Consecuentemente, la exigencia combatida referida resulta discriminatoria 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.

Dicho lo anterior, este Organismo Nacional estima que el requisito contenido en el artículo 218 bis, fracción V, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Jalisco, debe ser analizado a la luz de la proscripción constitucional de hacer distinciones entre las personas que han sido condenadas y aquellas que no se ubican en tales hipótesis.

Al respecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes<sup>27</sup>, 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

---

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> 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 muchas otras.

comisión de algún delito que les impide ocupar titularidad de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública local, 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 razonabilidad**

Conviene reiterar que el requisito previsto por el legislador jalisciense de no haber sido condenado por delito doloso para acceder a la titularidad de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública local tiene el efecto de excluir a las personas que se encuentran en la circunstancia descrita.

Por ende, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que dicho requisito transgrede el derecho de igualdad de las personas que se encuentren en esa situación, en virtud de que no existe una relación lógica y evidente entre la exigencia impuesta y las funciones a desempeñar en el citado empleo público.

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 la norma combatida establece una distinción para acceder a un cargo público entre las personas que fueron condenadas por delito doloso, frente a aquellas que no se ubican en ese supuesto. Con ello, la norma excluye injustificadamente a las primeras del ejercicio del cargo público referido, 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.<sup>28</sup>

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

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

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

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

En la especie, se advierte que el precepto normativo impugnado podría cumplir con el primer requisito de escrutinio, en virtud de busca generar las condiciones

---

<sup>28</sup> Tesis aislada P. VIII/2011 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, agosto de 2011, p.33, de rubro: *"IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES"*.

propicias para que quienes accedan al puesto mencionado 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 la medida legislativa establecida por el legislador **no tiene relación directa**, clara e indefectible, para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de contar con servidores públicos adecuados y eficientes.

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 la normativa controvertida tenga una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que persiguió el legislador, por lo que es claro que el precepto se traduce en una medida que atenta contra el derecho de igualdad. En esa virtud, resulta innecesario verificar que se cumpla con el resto del escrutinio, pues es inconcuso que la norma contradice en parámetro de regularidad constitucional.

En suma, atendiendo a los elementos descritos, el requisito de *no haber sido condenado por delito doloso* previsto en el artículo 218 bis, fracción V, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Jalisco, no aprueba un escrutinio ordinario de proporcionalidad, por lo que resulta transgresor de derechos humanos, ya que la medida no guarda relación directa, clara e indefectible, para el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que pudiera ser el ejercicio idóneo de las funciones de las personas titulares de la Secretaría Ejecutiva multirreferida.

A mayor abundamiento, debe considerarse que el hecho de que una persona haya sido condenada por la comisión de algún delito forma parte de su vida privada, de su pasado y su proyección social; por ello, no es dable que por esa razón se les impida 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, la disposición impugnada es discriminatoria por generar una diferenciación injustificada, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar el cargo aludido con base en la circunstancia de tener un antecedente penal, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el ejercicio del derecho a acceder a un cargo público de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente en igualdad de condiciones a las demás, por lo debe declararse su invalidez.

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

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de la disposición impugnada, 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).
2. Copia simple del Periódico Oficial del Estado de Jalisco del 25 de febrero de 2023, que contiene el Decreto 29152/LXIII/23 por el que se reformó la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Jalisco. (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.

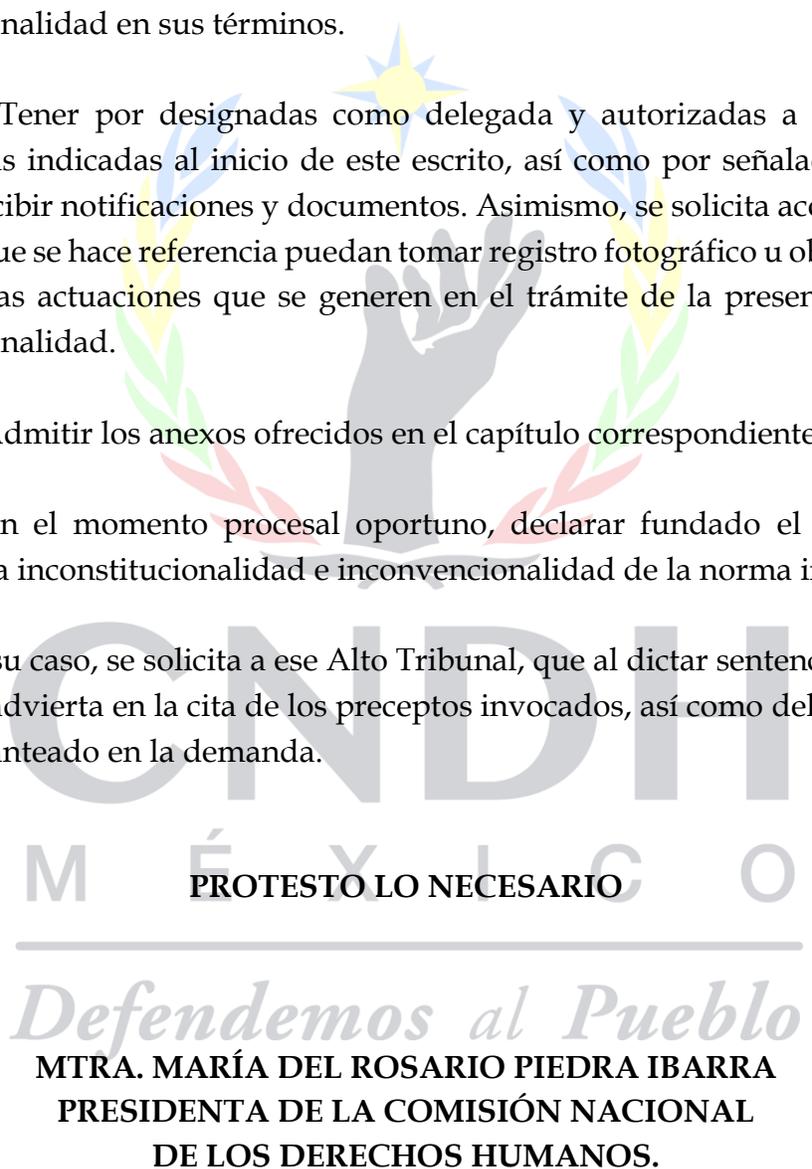
**SEGUNDO.** Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

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

**CUARTO.** Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

**QUINTO.** En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la norma impugnada.

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



LMP