

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
96/2019**

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE
LOS DERECHOS HUMANOS**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

MINISTRO PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

COTEJÓ

SECRETARIA: GABRIELA ELEONORA CORTÉS ARAUJO

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al veintisiete de septiembre de dos mil veintidós, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 96/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de la cual se impugnan los artículos 27-2, fracciones V y VI, y 95-1, fracciones V y VI, de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato, adicionados mediante el Decreto 90, publicado el primero de agosto de dos mil diecinueve en el periódico oficial de la entidad.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Presentación.** Por escrito presentado el dos de septiembre de dos mil diecinueve¹ ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los poderes legislativo y ejecutivo de Guanajuato para plantear la invalidez de los artículos 27-2, fracciones V y VI, y 95-1, fracciones V y VI, de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato (en adelante, “la Ley”), al estimarla contraria a los artículos 1º, 5º, 18 y 20, inciso B, fracción I, y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (“la Constitución”); 1, 2, 8 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos

¹ Folios 1 a 41 del expediente

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2019

Humanos (“la CADH”); 2, 14.2 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (“el Pacto DCP”) y 2, 4 y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“el Pacto DESC”).

2. **Conceptos de invalidez.** Dentro de su escrito inicial, el accionante adujo, en síntesis, que los preceptos controvertido establecen como requisitos para ser titular de la Procuraduría Estatal del Sistema Estatal de Protección no haber sido sentenciado por delito doloso ni estar sujeto a proceso penal por delito doloso, así como no haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa, con lo cual se vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, de trabajo y acceso a un empleo público.
3. Lo anterior, porque el accionante estima que, al excluir de manera injustificada a aquellas personas sentenciadas por delito doloso, incluso aquéllos cuya comisión no amerita pena privativa de la libertad o, en su caso, a las personas que cometieron una falta administrativa (tal vez no grave) y que hayan sido sancionadas con destitución o inhabilitación temporal; pues se impide el acceso al cargo a personas sobre las que no se ha acreditado su responsabilidad penal o administrativa, lo cual es contrario al principio de presunción de inocencia.
4. Señala que el común denominador de las disposiciones impugnadas es la discriminación que provocan al establecer exigencias desproporcionadas que tienen como consecuencia excluir de forma injustificada a un sector de la población para ser candidatos a la titularidad de las instituciones públicas aludidas, por lo que son contrarias al derecho de igualdad y no discriminación.
5. Sostiene que la medida legislativa es contraria al principio de reinserción social, al de presunción de inocencia y de acceso a un cargo público.
6. Para justificar su acción, el presidente de la CNDH divide su propuesta en cuatro apartados que, en síntesis, señalan:

A. Derecho a la igualdad y no discriminación. Las normas son discriminatorias con base en categorías sospechosas, consistentes en la condición social y jurídica de las personas que se encuentran bajo un proceso penal por delito doloso o que tan solo han sido condenados por la comisión de cualquier delito doloso, con lo cual excluyen con base en

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2019

categorías sospechosas relativas a las condiciones social y jurídica de las personas, las cuales se ubican dentro de las categorías que protege el artículo 1º de la Constitución. En este sentido, es indispensable realizar un escrutinio estricto de la medida legislativa.

B. Transgresión al principio de presunción de inocencia. Toda vez que las sanciones administrativas guardan una similitud fundamental con las sanciones penales al reaccionar frente a lo antijurídico, por lo que en uno y otro supuestos, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena. Por lo tanto, la obligación del Estado de presumir inocentes a todas las personas, hasta en tanto no se demuestre su culpabilidad, se extiende también a situaciones extraprocesales. Así, el derecho o principio de presunción de inocencia no sólo se desarrolla dentro del ámbito procesal oponible a los órganos del Estado encargados de realizar las tareas jurisdiccionales, sino también exige que el Estado no condene o emita juicio ante la sociedad a una persona hasta que no acredite su responsabilidad penal o administrativa.

En este orden, el legislador debió valorar si existe una relación constitucionalmente válida para exigir un estatus libre de procesos de responsabilidad penal y administrativa para ocupar el cargo de Procurador de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y el de Secretario Ejecutivo del Sistema Estatal de Protección de Guanajuato, pues con ello se discrimina a las personas por la condición de estar sujeto o vinculado a un proceso o procedimiento y deja de respetarse la presunción de inocencia de que gozan.

C. Transgresión a los principios de certeza jurídica y reinserción social. Los artículos cuya inconstitucionalidad se señala son contrarias a este principio, al excluir de forma injustificada a las personas que hubieran sido sentenciadas por delito doloso, sin importar su gravedad, lo que propicia su estigmatización y su exclusión para ocupar el empleo aludido. Luego, si los preceptos no permiten la reinserción social de los individuos, distorsionan el sistema nacional en materia de ejecución, porque evitan la restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción y, por ende,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2019

imposibilitan cumplir con el objetivo del Sistema Nacional de Ejecución Penal.

Se insiste en que los artículos no establecen una distinción entre los delitos acreditados dentro de un proceso penal que, por su naturaleza, impedirían aspirar al cargo público referido, porque si bien se reconoce la necesidad de exigir el no haber sido condenado penalmente para ocupar ciertos cargos, empleos o comisiones, lo cierto es que deben atender a las especificaciones del trabajo que deba realizarse y no sólo imponerse de forma genérica o amplia, lo cual también transgrede el principio de certeza jurídica.

D. Transgresión al derecho a ocupar un cargo público. Toda vez que las personas, en un plano de igualdad, pueden dedicarse a la actividad lícita que elijan, siempre que tengan la ciudadanía mexicana y sean nombrados para tal efecto, como actividad económica que puedan desempeñar en términos del artículo 5º constitucional. Sin embargo, los artículos impugnados son contrarios a la Constitución, al prohibir la libertad de trabajo a personas sancionadas administrativamente, sin justificar de forma razonable dicha exigencia y sin atender a lo dispuesto en el artículo 26 de la CADH sobre la obligación de adoptar providencias para lograr, progresivamente, la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales, educación, ciencia y cultura, mientras que los artículos del Protocolo de San Salvador indican que las personas tienen derecho al trabajo, el cual implica el goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias.

En este sentido, la CIDH 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; por lo tanto, el derecho al trabajo, al ser de naturaleza social y reconocido en el artículo 123 de la Constitución, tiene la obligación de remover o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otro carácter que impidan a ciertas personas o grupos sociales gozar de manera real y efectiva sus

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2019

derechos humanos en las mismas condiciones frente a otro conjunto de personas o grupos sociales.

Por lo expuesto, las disposiciones impugnadas que establecen como requisito no haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público resultan inconstitucionales, puesto que estas sanciones proceden, incluso, por falta administrativa no grave, aunado a que las personas que han sido sancionadas y han cumplido con dicha sanción deben quedar en posibilidad de ejercer un cargo público.

7. **Admisión y Trámite.** Por acuerdo de tres de septiembre de dos mil diecinueve², el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente 96/2019 y, por razón de turno, designó al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para instruir el procedimiento respectivo.
8. Atento a lo anterior, por acuerdo de cuatro de septiembre de dos mil diecinueve³, el Ministro instructor admitió a trámite esta acción de inconstitucionalidad, ordenó dar vista a los poderes Legislativo y Ejecutivo de Guanajuato para que rindieran sus respectivos informes, y dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que manifestaran lo que a sus intereses conviniera.
9. **Certificación de plazo.** El veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve, el ministro instructor dictó un acuerdo en el que señaló que el plazo de quince días concedido a los poderes ejecutivo y legislativo de Guanajuato rindieran su informe, transcurre del veinticuatro de septiembre al catorce de octubre de dos mil diecinueve.
10. **Informe del Poder Legislativo de Guanajuato.** El catorce de octubre de dos mil diecinueve, la Presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado rindió el informe⁴ a cargo del Poder Legislativo en el que manifestaron, sustancialmente que los artículos combatidos son constitucionales, a partir de las razones que se sintetizan enseguida:

² *Ibidem*, folio 57.

³ *Ibidem*, folios 58 a 60.

⁴ *Ibidem*, folios 123 a 141.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2019

a) Con base en las directrices sobre los derechos de las niñas, niños y adolescentes dispuestas en la Constitución, la jurisprudencia de la Suprema Corte y los organismos internacionales que tutelan derechos humanos, la legislatura realizó una reforma integral al sistema de protección de los derechos del infante en el Estado de Guanajuato, con la finalidad de priorizar el interés superior del niño en todo ordenamiento legal e institución pública creada para el efecto, poniendo énfasis en la idoneidad del perfil profesional y personal de sus titulares para lo cual se exige no haber sido sentenciado por delito doloso, estar sujeto a proceso penal por delito doloso, no encontrarse suspendido o haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa, para ser titular de la Procuraduría o la Secretaría.

b) Las exigencias instauradas obedecen a la protección de las niñas, niños y adolescentes en cuanto al interés superior de éstos, como consideración primordial frente a cualquier otro, por derivar del texto constitucional y convencional que se exige a todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, por lo que es deber del Estado crear instituciones con cimientos garantistas para consolidar el objeto de protección de las normas en que se vean involucradas, de cualquier manera los derechos de niñas, niños y adolescentes con la intervención de instituciones debidamente calificadas.

c) En términos de lo señalado por la CIDH relativo a que para la atención a los niños, el Estado debe valerse de instituciones que dispongan de personal adecuado, instalaciones suficientes, medios idóneos y experiencia probada en este género de tareas, existe obligación de crear y regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes a efecto de que el Estado cumpla con la obligación de garantizar la defensa, prevención y restitución integral de los derechos, lo cual no puede ser abordado desde cualquier perspectiva o parámetro.

d) El congreso federal utilizó como parámetro para las medidas adoptadas en la legislación nacional lo que establecen los artículos 1º y

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2019

4º constitucionales, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño y la Observación No. 14 del Comité de los Derechos del Niño, para la consideración del interés superior del menor y obligando al Estado a asegurar la adecuada protección y cuidado, cuando los responsables de esta labor no cuentan con capacidad para hacerlo. Por lo tanto, en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, reglamentaria del 4º constitucional, busca concretar y salvaguardar las garantías de protección al interés superior de la niñez como eje primordial y delegó competencias a la Federación, estados y municipios para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas en materia de los derechos referidos.

e) Asimismo, la Ley General prevé la creación de procuradurías a niveles federal y local y del Sistema Nacional de Protección Integral, por lo que las personas titulares de estos entes, en términos de los artículos 124 y 131 de la Ley General, deberán no haber sido sentenciados por delito doloso o inhabilitado como servidor público.

f) Como se aprecia en la exposición de motivos de la Ley General, la protección de la infancia constituyó un tema de atención prioritaria para el Estado, al considerar a las niñas, los niños y los adolescentes participantes activos integrantes de la sociedad, que requieren que el Estado priorice sobre cualquier otro interés.

g) El establecimiento de un perfil idóneo que debe cubrir quien ocupe la titularidad de la Procuraduría y de la Secretaría persigue la finalidad de que tal persona ejerza eficaz y eficientemente las atribuciones establecidas en la ley. Entre otras, realizar un efectivo resguardo de los derechos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte, a favor de aquellos más vulnerables en cuanto a su edad y condición.

h) Tanto la Procuraduría como la Secretaría son órganos especializados en materia de infancia, a cargo de múltiples y complejas atribuciones a su cargo: desde la instrumentación a la articulación de políticas públicas en materia de niñas, niños y adolescentes para hacer efectivo el goce de sus derechos. Por lo tanto, los artículos 1º y 5º

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2019

constitucionales reconocen el derecho humano a la igualdad y no discriminación y a la libre elección de la actividad y oficio a que alguien quiera dedicarse, sin más condiciones que ser una actividad lícita, pero los artículos impugnados no son contrarios a derechos de terceros o a los derechos sociales en tanto la voluntad del particular interesado en participar en instituciones especializadas en la protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes va más allá de la elección libre de cualquier empleo en las mismas condiciones que lo haría cualquier individuo. En realidad, se está expresando la voluntad de desempeñar actividades relacionadas con derechos de niñas, niños y adolescentes respecto de las cuales, como se mencionó, el Estado tiene obligación por disposición constitucional y convencional de velar y cumplir con el principio de interés superior del niño.

i) Resulta razonable la medida impuesta en las normas en cuanto al fin perseguido, porque se privilegia un bien jurídico de máxima importancia dentro del contexto constitucional y de la Convención de los Derechos del Niño del que México es parte y la propia Ley General; pues estos requisitos rigoristas se imponen, incluso, para ser Ministra o Ministro de la Suprema Corte, Comisionado de la Comisión Federal de Competencia Económica, del Instituto Federal de Telecomunicaciones, entre otros y, por lo tanto, la restricción obedece a la alta responsabilidad que el ejercicio del cargo representa.

11. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato.** Por su parte, dentro de su informe⁵, el Gobernador Constitucional del Estado de Guanajuato, en representación del poder ejecutivo local, sostuvo, medularmente, que la norma combatida se encuentra encaminada a proteger el interés superior de la niñez en las decisiones legislativas, partiendo del hecho de que las niñas, niños y adolescentes son personas con necesidades particulares.

12. Para sostener su posición, el poder ejecutivo señaló:

a) Resulta infundado el concepto de invalidez en el que la accionante señala que los artículos 27-2 y 95-1 de la Ley son contrarios

⁵ Folios 460 a 546.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2019

al principio de igualdad, porque las normas no tienen como fin ni resultado prodigar un trato inhumano a las personas, ni resulta en que sean tratadas como objetos o sean humilladas, degradadas, envilecidas o cosificadas; pues el hecho de que se impongan requisitos especiales para acceder a ciertos puestos públicos no tiene como finalidad excluir a un grupo de personas, sino asegurar la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas encargadas de la defensa y protección de las niñas, niños y adolescentes, en términos de la Constitución y los tratados internacionales.

b) No se establece categoría sospechosa en las normas que deba ser analizada a través de un escrutinio estricto de igualdad, sino ordinario en el que la finalidad de la porción normativa se desprende de la propia naturaleza de la ley y el sistema nacional, los cuales buscan garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes con perspectiva de protección del interés superior de la niñez como principio constitucional.

c) Además, se cumple con la segunda necesidad del escrutinio sobre que se trata de la medida menos restrictiva vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa, pues los titulares de la Procuraduría y la Secretaría son cuidadores de niñas niños y adolescentes y que en el ejercicio de sus funciones tienen que proteger a las niñas, niños y adolescentes de conformidad con el estándar nacional, internacional e, incluso, en el derecho comparado; por lo tanto, para asegurar que las personas que ingresan como titulares de la Procuraduría y Secretaría estatales, es necesario que no hayan sido sentenciados por delito doloso o que no se encuentren suspendidos, destituidos o inhabilitados por resolución firme como servidor público, para cumplir con el mandato constitucional de protección al interés superior del menor. Así, la exclusión que se hace a quienes se encuentran en los supuestos que prevén las normas impugnadas, consiste en procurar que quienes ocupen los cargos señalados estén en condiciones de atender de manera integral sus funciones, lo que no podrían hacer si a la par tienen que atender las diligencias de un proceso penal o de un procedimiento administrativo; aunado al hecho que dada

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2019

la naturaleza de las funciones que se encomiendan, deben cumplir con un alto estándar de ética.

d) Las normas también superan la tercera etapa del escrutinio, sobre la finalidad constitucionalmente válida, porque no son contrarias al principio de igualdad y no discriminación, al no tener injerencia en la disponibilidad ni aceptabilidad del derecho al trabajo, porque no afectan al núcleo duro o contenido esencial del derecho de la libertad del trabajo conjugada con el derecho a ejercer un puesto público. Tampoco se afecta el principio de reinserción social, porque las normas combatidas permiten una interpretación conforme con el artículo 27 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

e) Los principios que se estiman vulnerados por las normas superan el test de proporcionalidad entre los principios que colisionan en el caso, como son el interés superior del menor frente a los principios de igualdad y no discriminación, libertad de trabajo, ocupación de un cargo público y presunción de inocencia. Primero, porque la intervención legislativa persigue un fin constitucionalmente válido, en el que existe obligación de proteger a las personas en especial situación de vulnerabilidad, como es el caso de los niños, por lo cual la protección del interés superior del niño.

Luego, la idoneidad de las normas se sostiene porque, a través del establecimiento de requisitos forzados se busca que los cuidadores de niñas, niños y adolescentes cuente con el perfil ético profesional idóneo para el aseguramiento de otros derechos constitucionalmente perseguidos.

También se satisface la necesidad de las disposiciones, porque las medidas agravadas que imponen las normas para acceder a los cargos públicos señalados surge de la ponderación de valores e intereses de las personas que aspiran a la titularidad de dichos órganos especializados en materia de infancia y, finalmente, la proporcionalidad en estricto sentido está colmada, porque el principio de interés superior del menor está por encima de los principios de igualdad y no discriminación, de presunción de inocencia, de reinserción social y de derecho al trabajo, los cuales son de intensidad leve frente a los otros.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2019

f) Finalmente, insiste en las razones por las que considera que ninguno de los principios y derechos invocados por la accionante están por encima del interés superior de la niñez.

13. **Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** Estas autoridades no emitieron manifestación alguna en relación con la acción de inconstitucionalidad que se analiza.
14. **Cierre de la instrucción.** Agotado el trámite respectivo, en proveído de siete de septiembre de dos mil diecinueve⁶ se cerró la instrucción de este asunto y se envió el expediente al ministro instructor para que elaborara el proyecto de resolución correspondiente.

II. COMPETENCIA

15. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en 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, finalmente, en términos del Punto Segundo del Acuerdo General 5/2013, pues en este asunto se plantea la posible contradicción entre normas de carácter estatal y la Constitución General.

III. OPORTUNIDAD

16. Por razón de orden, en primer lugar, se debe analizar si la presente acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.
17. El Decreto 90 por el que fueron adicionaron los artículos 27-2, fracciones V y VI, y 95-1, fracciones V y VI, de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato, publicado en el periódico oficial de la entidad el primero de agosto de dos mil diecinueve y, por ende, el plazo legal⁷ para promover la presente acción transcurrió entre el dos de agosto y el dos de septiembre de dos mil diecinueve.

⁶ Folio 824.

⁷ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2019

18. Como se indicó en el apartado de antecedentes de este fallo, el escrito inicial se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el dos de septiembre de dos mil diecinueve, por lo que debe concluirse que su presentación fue oportuna, en términos de lo dispuesto en el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia.

IV. LEGITIMACIÓN

19. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁸, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para promover la acción de inconstitucionalidad contra leyes de carácter estatal que vulneren los derechos humanos contenidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales.
20. Por otra parte, el artículo 11, párrafo primero⁹, en relación con el 59¹⁰, ambos de la ley reglamentaria de la materia, establece que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.
21. En el caso, el escrito inicial fue suscrito por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con copia de la comunicación emitida por el Presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, por la que se le hace saber que, en sesión celebrada el trece de noviembre de dos mil catorce, fue aprobada su

⁸ **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.

(...)

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;

⁹ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)

¹⁰ **Artículo 59.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2019

designación para ocupar tal cargo en el periodo dos mil catorce a dos mil diecinueve¹¹.

22. Dicho funcionario ostenta la representación de la Comisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 15, fracción I¹², de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18¹³ de su Reglamento Interno, y cuenta con la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad de acuerdo con el artículo 15, fracción XI¹⁴, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
23. Además, en el caso se plantea la inconstitucionalidad de disposiciones adicionadas mediante el Decreto 90 de primero de agosto de dos mil diecinueve a la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato con la Constitución General y tratados internacionales, por estimar que se violan los derechos de igualdad y no discriminación, presunción de inocencia, reinserción social y para ocupar un cargo público.
24. En consecuencia, al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto, y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, procede reconocerse la legitimación activa en este asunto.

V. ANÁLISIS DE LAS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

25. Los poderes Ejecutivo y Legislativo de Guanajuato no formulan motivo de improcedencia en el presente medio de impugnación y esa Suprema Corte de Justicia de la Nación no advierte de oficio que se actualice alguno, por lo que a continuación se procede al estudio de fondo del asunto.

¹¹ Foja 35 del expediente.

¹² **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; (...)

¹³ **Artículo 18.** La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.

¹⁴ **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 (...)

VI. ANÁLISIS DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ

26. Mediante iniciativas presentadas el quince de noviembre de dos mil dieciocho por el gobernador constitucional del Estado de Guanajuato y el veintitrés de mayo de dos mil diecinueve por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la LXIV Legislatura del Estado de Guanajuato presentaron iniciativa para adicionar tres artículos a la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato¹⁵.
27. El titular del ejecutivo local, previa semblanza histórica de la atención a los derechos de la infancia, de los organismos encargados de coordinar la asistencia social, del Sistema Integral para la Familia, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, entre otras narrativas, propuso el fortalecimiento de la Procuraduría de Protección a través de su descentralización y modernizar el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia y, a partir de ello, entre otras cuestiones, propuso la adición de un artículo 27 Ter, en el que se establecieron los requisitos para ser Procurador de Protección, y un 91 Bis para ser Secretario Ejecutivo.
28. Por su parte, el Grupo Parlamentario del PAN expuso, en esencia, que “[l]a Procuraduría Estatal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes contara con un cuerpo especializado de seguridad, que la auxiliara en el ejercicio de sus atribuciones, actuando bajo el mando directo del titular de la procuraduría, para prevenir e investigar los casos en que exista una probable afectación de los derechos de niñas, niños y adolescentes”.
29. Adicionaron que “[C]on el objetivo de garantizar que las personas que se integren a este cuerpo especializado cumplan con el perfil que se requiere para una tarea tan sensible como esta, consideramos necesario que no solo cumplan con los requisitos ordinarios que se establecen en el artículo 80 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato¹⁶, sino

¹⁵ Fojas 123 a 459 del expediente en que se actúa y que también pueden consultarse en la página oficial del Congreso del Estado de Guanajuato en las direcciones electrónicas <https://www.congresogto.gob.mx/gacetas/2888/iniciativa> y <https://www.congresogto.gob.mx/gacetas/3267/iniciativa>

¹⁶ **Artículo 80.** La permanencia es el resultado del cumplimiento constante de los requisitos establecidos en la presente Ley para continuar en el servicio activo de las Instituciones Policiales. Son requisitos de ingreso y permanencia los siguientes:

I. De Ingreso:

a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, sin tener otra nacionalidad;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2019

que también cuenten con especialización para el tratamiento de hechos relacionados con niñas, niños y adolescentes”.

30. A las iniciativas recayó el dictamen 361 de las Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables de Reformas, Adiciones y Derogaciones de Diversas Disposiciones de Varios Ordenamientos, a través del cual se crean la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y las atribuciones del Sistema Estatal de Protección y, sin justificación, establecieron los requisitos para ocupar los cargos del Titular de la Procuraduría Estatal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (en adelante “Procurador de Protección”) y Secretario Ejecutivo del Sistema de Protección de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (en adelante “Secretario Ejecutivo”), ambos del Estado de Guanajuato.
31. Los artículos cuya inconstitucionalidad se solicita establecen:

Artículo 27-2. El titular de la Procuraduría de Protección deberá reunir los siguientes requisitos:

[...]

V. No haber sido sentenciado por delito doloso ni estar sujeto a proceso penal por delito doloso; y

VI. No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa, en los términos de las normas aplicables.

[...]

Artículo 95-1. El titular de la Secretaría Ejecutiva será nombrado y removido libremente por el Presidente del Sistema Estatal de Protección, y deberá reunir los requisitos siguientes:

[...]

b) Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal;

c) En su caso, tener acreditado el Servicio Militar Nacional;

d) Acreditar que ha concluido, al menos, los estudios siguientes:

1. En el caso de aspirantes a las áreas de investigación, enseñanza superior o equivalente;

2. Tratándose de aspirantes a las áreas de prevención, enseñanza media superior o equivalente; y

3. En caso de aspirantes a las áreas de reacción, los estudios correspondientes a la enseñanza media básica;

e) Aprobar el concurso de ingreso y los cursos de formación;

f) Contar con los requisitos de edad y el perfil físico, médico y de personalidad que exijan las disposiciones aplicables;

g) Aprobar los procesos de evaluación de control de confianza;

h) Abstenerse de consumir sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;

i) No padecer alcoholismo, en los términos del certificado médico expedido por la autoridad de salud correspondiente;

j) Someterse a exámenes para comprobar la ausencia de alcoholismo o el no uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;

k) No estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público; y

l) Los demás que establezcan otras disposiciones jurídicas aplicables.

[...]

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2019

V. No haber sido sentenciado por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal por delito doloso; y

VI. No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa, en los términos de las normas aplicables.

32. Pues bien, los artículos anteriores fijan los requisitos para ser Procurador de Protección y Secretario Ejecutivo, dentro de los cuales se impone a los aspirantes no haber sido sentenciados por delito doloso ni estar sujetos a procedimiento penal por delito doloso; así como no haber sido suspendidos, destituidos o inhabilitados por resolución firme como servidores públicos ni estar sujetos a procedimiento de responsabilidad administrativa.
33. Lo anterior se trata de las características que, en su caso, deberá reunir la persona a quien, de forma discrecional, elijan el Gobernador de Guanajuato (en el caso del Procurador) o el Presidente del Sistema Estatal de Protección (para la designación de Secretario Ejecutivo).
34. La accionante plantea, en esencia, que los elementos señalados son contrarios a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, principio de presunción de inocencia, seguridad jurídica, reinserción social y el derecho a ocupar un cargo público; sin embargo, la línea común bajo la que plantea sus conceptos de invalidez se basa en un trato desigual que se traduce en una limitación para que las personas puedan dedicarse a la actividad lícita que elijan, a través de restricciones discriminatorias, contrarias al principio de reinserción social y tan imprecisas que provocan incertidumbre en su definición.
35. Por lo tanto, para estar en aptitud de emprender el análisis relativo al mérito de los planteamientos de invalidez que hace valer el accionante, debe atenderse a que las normas establecen dos restricciones para ocupar los puestos que ahí se señalan: una de tipo penal y otra de tipo administrativo. Restricciones se dividen, a su vez, en dos supuestos que se repiten tanto en el ámbito penal como en el administrativa: i. La **existencia** de una conducta dolosa sancionada una vez agotado un proceso (penal) o de una infracción administrativa, grave o no, impuesta a través de un procedimiento seguido en forma de juicio (administrativo); y ii. La **probable existencia** de una conducta que pudiera constituir un delito o una infracción administrativa.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2019

A. Análisis del artículo 27-2, fracción V, y 95-1, fracción V, en la porción “No haber sido sentenciado por delito doloso [...]”

36. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala que el requisito de no haber sido condenado por delito doloso resulta contrario a los principios de igualdad, no discriminación y de reinserción social, al excluir de manera injustificada a las personas que se ubiquen en dicha situación, toda vez que las personas que cometieron cualquier delito doloso y fueron sentenciadas, automáticamente quedan impedidas para poder aspirar a la titularidad de la Procuraduría de Protección Estatal de Niñas, Niños y Adolescentes y del Secretario Ejecutivo del Sistema Estatal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.
37. Aunado a ello, se señala que el requisito de no haber sido condenado por la comisión de delito doloso, es una expresión sobreinclusiva, porque no hace distinción entre qué tipo de delitos dolosos, las posibles modalidades en la comisión y las penas impuestas, de ahí que resulte una exigencia desproporcionada que impide a las personas que fueron sentenciadas en un procedimiento penal, incluso por delitos que no interfieren de alguna manera en sus funciones; además de que no se garantiza el derecho de reinserción social de manera efectiva, para lo cual las personas que han cumplido con una sentencia penal por delito doloso no deben ser estigmatizadas ni discriminadas en razón de sus antecedentes penales, toda vez que al encontrarse en proceso de reinserción social, es fundamental que la propia sociedad les brinde la oportunidad de reintegrarse plenamente.
38. Los motivos de invalidez relativos a la inconstitucionalidad del requisito consistente en “no haber sido sentenciado por de delito doloso ni estar sujeto a proceso penal por delito doloso” son **fundados**, en atención a las razones que se expresan enseguida.
39. Este Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2016¹⁷, sostuvo que la igualdad reconocida en el artículo 1º de la Constitución Federal es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los

¹⁷ Resuelta por el Pleno la Suprema Corte en sesión de 23 de enero de 2020 por unanimidad de once votos de los ministros y ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2019

mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.

40. Se ha considerado que el derecho humano de igualdad y la prohibición de discriminación obligan a toda clase de autoridades en el ámbito de sus competencias, pues su observancia debe ser un criterio básico para la producción normativa, para su interpretación y para su aplicación. No obstante, también se ha precisado que, si bien el verdadero sentido de la igualdad es colocar a las personas en condiciones de poder acceder a los demás derechos constitucionalmente reconocidos, lo cual implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todas las personas deban ser siempre iguales en todos los ámbitos, en condiciones absolutas y bajo cualquier circunstancia.
41. Al contrario, en lo que debe traducirse el derecho a la igualdad es la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio de forma injustificada; por ello, dicho principio exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de tal forma que habrá ocasiones en que hacer distinciones estará vedado, y habrá otras en las que no sólo estará permitido, sino que será una exigencia constitucional¹⁸.
42. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el *Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antonio de Jesus vs. Brasil* señaló que “los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de ese carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas¹⁹”; mientras que en el *Caso Duque vs. Colombia*, el Tribunal Interamericano reiteró que “la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable

¹⁸ Mismas consideraciones se sostuvieron por este Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 8/2014**, resuelta en sesión de 11 de agosto de 2015 por mayoría de nueve votos de los ministros y ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales; así como en la acción de inconstitucionalidad 50/2019, resuelta por este Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos. El señor Ministro Luis María Aguilar Morales no asistió a la sesión, previo aviso a la providencia.

¹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párr. 183.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2019

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 encuentren incursos en tal situación”²⁰.

43. En la misma línea, este Pleno se ha referido al principio y/o derecho de no discriminación, al señalar que cualquier tratamiento discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, *per se*, incompatible con ésta, y que es inconstitucional toda situación que considere superior a un determinado grupo y conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por estimarlo inferior, dé lugar a que sea tratado con hostilidad, o a que de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se encuentran incursos en tal situación. Asimismo, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado sobre el derecho a la igualdad. En efecto, en la jurisprudencia 1a./J. 125/2017, “**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO**²¹”, señaló que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido interpretado y configurado a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (dimensión formal). Sin embargo, también tiene una dimensión sustantiva, o de hecho.
44. En cuanto al principio de igualdad ante la ley, obliga 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 deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación razonable y suficiente; así, el principio de 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

²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Duque vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de febrero de 2016. Serie C. No. 310, párr. 91.

²¹ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 49, diciembre de 2017, t. I, p. 121.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2019

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

45. Por otra parte, el derecho a la igualdad, en su dimensión sustantiva o de hecho, tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.
46. Lo anterior también ha sido reiterado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y, más recientemente, en el *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus vs. Brasil*, donde sostuvo que el derecho a la igualdad tiene dos dimensiones: la primera es la formal, que establece la igualdad ante la ley, y la segunda es la material o sustancial, que ordena la adopción de medidas positivas de promoción a favor de grupos históricamente discriminados o marginados.
47. Bajo esta premisa, señaló que el derecho a la igualdad implica la obligación de adoptar medidas para garantizar que la igualdad sea real y efectiva, es decir, corregir las desigualdades existentes para promover la inclusión y participación de los grupos históricamente marginados, garantizar a las personas o grupos en desventaja el goce efectivo de sus derechos y, en suma, brindar a las personas posibilidades concretas de ver realizada, en sus propios casos, la igualdad material²².
48. Sin embargo, es importante mencionar que este Tribunal Pleno también ha señalado que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues la distinción y la discriminación son jurídicamente diferentes. Pues bien, la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.
49. Ahora bien, antes de pasar al estudio de las normas impugnadas, es necesario determinar su alcance, así como la naturaleza y las funciones tanto

²² Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de San Antônio de Jesus vs. Brasil**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párr. 199.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2019

del Procurador de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes como del Secretario Ejecutivo del Sistema Estatal de Protección.

50. Las normas previstas en los artículos 27-2, fracción V, y 95-1, fracción V, de la ley que se analiza, de contenido idéntico, prevén el perfil que deben reunir quienes tengan interés en ocupar los cargos públicos mencionados, entre los que se encuentra el no haber sido sentenciado por la comisión de delito doloso, lo cual, en principio, constituye una exclusión expresa.
51. En primer lugar, la expresión “no haber sido sentenciado” puede envolver interpretaciones muy variadas, ya que la sentencia se trata de la decisión que dicta el juzgador sobre un determinado conflicto sometido a su jurisdicción y que, específicamente en la materia penal, involucra la resolución final sobre la situación jurídica del probable responsable en la comisión de un hecho ilícito, ya sea absolviéndolo o condenándolo.
52. Ahora, si es el caso de que se hubiera demostrado la culpabilidad de la persona sometida al proceso penal, el juez señalará la sanción que corresponda, teniendo en cuenta que la punibilidad de las conductas delictivas dependerá de las consideraciones legislativas vinculadas a la política criminal de su competencia; por lo que las penas podrán ser, por mencionar algunas, desde un régimen de semilibertad, trabajo en favor de la comunidad, multa o decomiso de bienes hasta la privativa de libertad (prisión), como última *ratio*.
53. En relación con la sentencia, a la norma que se estudia el legislador agregó la expresión “[p]or delito doloso”; esto es, que la culpabilidad que da lugar a “ser sentenciado” constituye un proceso psicológico reprochable, en el que el dolo se manifiesta como la expresión de la voluntad de la acción que nace de la conciencia de la persona y se dirige a generar una consecuencia antijurídica, en tanto que la conducta inicial de la persona impera sobre cualquier resultado que se subordina a esa voluntad.
54. Es decir, el dolo necesariamente envuelve la intención de ejecutar la acción, ya sea porque el sujeto persiga, directamente, el resultado típico y todas las consecuencias que, aunque no las busque, prevé que se producirán con

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2019

seguridad (dolo directo)²³; o bien, porque el autor advierta como posible un determinado resultado, a pesar de lo cual no renuncia a la ejecución de la conducta, aceptando las consecuencias de ésta o cuando el sujeto sin dirigir precisamente su comportamiento hacia el resultado, lo representa como posible, como contingente, a pesar de no desearlo de manera directa por no constituir el fin de su acción o de su omisión (dolo indirecto)²⁴.

55. Al contrario de lo que sucede en una conducta culposa, en la que rige el deber de las personas de obrar con diligencia o cuidado para que sus actos no tengan consecuencias dañosas para los demás; luego, una conducta culposa se origina cuando se han transgredido esos deberes y abandonado las precauciones que, normalmente, la persona adopta en relación con la actividad que realiza, por lo que, aun cuando puede haber conocimiento de ello, no se tiene la voluntad de causar perjuicio: la conducta culposa carece de intencionalidad.
56. De dicha razón, el ente al que corresponde la imposición de sanciones deberá valorar el significado real de las conductas a través de los fenómenos físicos o anímicos, a partir de una unidad estructurada sobre elementos objetivos y subjetivos de modo que pueda determinarse si una conducta fue o no intencionalmente dañina o perjudicial.
57. Adicionalmente, las normas prevén una limitación genérica y amplia que abarca cualquier tipo de conducta típica, antijurídica y culpable punible conforme a las leyes penales, ya sea Federal o local, perseguida de oficio o mediante querrela, grave o no grave, y sancionada a través de la sentencia que en su caso se dicte, la cual podrá ser cualquiera prevista en el orden jurídico penal correspondiente y no necesariamente una privativa de libertad.
58. En este orden, tal como se señaló al resolver la acción de inconstitucionalidad 115/2020²⁵, las normas que se analizan imponen una exclusión atemporal, porque la sentencia por la comisión de un delito doloso no está ceñida a un momento determinado de la vida de la persona ni a un período definido; por tanto, si el o la aspirante ha obtenido una sentencia firme por la comisión de

²³ Tesis 1a. CVI/2005 “**DOLO DIRECTO. SUS ELEMENTOS**”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, marzo de 2006, p. 206.

²⁴ En lo conducente, resulta ilustrativa la tesis “**DOLO EVENTUAL O INDIRECTO, CULPA CONSCIENTE Y PRETERINTENCIONALIDAD**”, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, vol. 217-228, Segunda Parte, p. 24.

²⁵ Resuelta por el Tribunal Pleno el 31 de agosto de 2021, por unanimidad de 11 votos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2019

un delito de forma dolosa, grave o no grave, la condición de exclusión seguirá imperando de forma permanente a lo largo de su vida.

59. Adicionalmente, existe una condición absoluta en cuanto a la duración y cumplimiento de la sentencia que se imponga, pues, como se señaló, será irrelevante si es o no privativa de libertad ni el tiempo que haya sido impuesta, ya que la persona jamás podrá aspirar a ocupar uno de los cargos en mención.
60. Como se advirtió, para realizar el estudio relativo, es necesario analizar en este momento la naturaleza y funciones de los cargos públicos tanto del Procurador de Protección como del Secretario Ejecutivo.
61. El Procurador de Protección es el titular del organismo público descentralizado de la administración pública estatal con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tendrá por objeto la protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes²⁶, mientras que el Secretario

²⁶ Naturaleza de la Procuraduría de Protección

Artículo 27. Se crea la Procuraduría de Protección como un organismo público descentralizado de la administración pública estatal con personalidad jurídica y patrimonio propios que tendrá por objeto la protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

La dirección y administración de la Procuraduría de Protección estará a cargo del Consejo Directivo y del titular de la Procuraduría de Protección.

El control y vigilancia de la Procuraduría de Protección estará a cargo del órgano interno de control.

Atribuciones de la Procuraduría de Protección

Artículo 27-1. La Procuraduría de Protección tendrá las atribuciones siguientes:

I. Procurar la protección integral de niñas, niños y adolescentes que prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales, la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, esta Ley y demás disposiciones aplicables.

Dicha protección integral deberá abarcar, por lo menos:

a) Atención médica y psicológica;

b) Seguimiento a las actividades académicas y entorno social y cultural; y

c) La inclusión, en su caso, de quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia de niñas, niños y adolescentes en las medidas de rehabilitación y asistencia;

II. Establecer contacto y trabajar conjuntamente con las autoridades administrativas y judiciales correspondientes para la debida determinación, coordinación de la ejecución y seguimiento de las medidas de protección integral y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes;

III. Prestar asesoría y representación en suplencia a niñas, niños y adolescentes involucrados en procedimientos judiciales o administrativos, en los casos en donde falte la representación originaria o así lo determine el órgano jurisdiccional o autoridad administrativa competente, sin perjuicio de las atribuciones que le correspondan al Ministerio Público; así como intervenir oficiosamente con representación coadyuvante en todos los procedimientos jurisdiccionales o administrativos en que participen niñas, niños y adolescentes, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y demás disposiciones aplicables;

IV. Fungir como conciliador y mediador en casos de conflicto familiar, cuando los derechos de niñas, niños y adolescentes hayan sido restringidos o vulnerados, conforme a las disposiciones aplicables. La conciliación no procederá en casos de violencia;

V. Denunciar ante el Ministerio Público aquellos hechos que se presuman constitutivos de delito en contra de niñas, niños y adolescentes;

VI. Solicitar al Ministerio Público la imposición de medidas urgentes de protección especial contenidas en la Ley General y el Código Nacional de Procedimientos Penales, cuando exista un riesgo inminente contra la vida, integridad o libertad de niñas, niños y adolescentes. El Ministerio Público deberá decretarlas a más tardar, dentro de las tres horas siguientes a la recepción de la solicitud.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2019

Ejecutivo tendrá a su cargo la coordinación operativa del Sistema Estatal de Protección y será un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobierno cuya organización, funciones y atribuciones se detallan en el reglamento relativo y en la ley²⁷. Añade el ordenamiento impugnado que el Procurador de

La Procuraduría de Protección podrá ordenar fundada y motivadamente, bajo su más estricta responsabilidad, la imposición de medidas urgentes de protección cuando las condiciones climatológicas, de medios de comunicación, de vías de comunicación o cualquier otra, impida realizar la solicitud al Ministerio Público, requiriendo, en su caso, el auxilio de las instituciones policiales competentes, quedando obligada a dar aviso al Ministerio Público de manera inmediata.

En ambos supuestos, se deberá dar aviso inmediato de la imposición de la medida a la autoridad jurisdiccional competente, a fin de que ésta se pronuncie sobre la cancelación, ratificación o modificación de la medida impuesta;

VII. Solicitar a la autoridad competente que se dicten los medios de apremio que procedan, en caso de incumplimiento de las medidas urgentes de protección;

VIII. Promover la participación de los sectores público, social y privado en la planificación y ejecución de acciones en favor de la atención, defensa y protección de niñas, niños y adolescentes;

IX. Asesorar a las autoridades competentes para la aplicación de la presente Ley y a los sectores público, social y privado sobre el cumplimiento del marco normativo relativo a la protección de niñas, niños y adolescentes;

X. Desarrollar los lineamientos y procedimientos para la restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes;

XI. Coadyuvar con el Sistema en la elaboración de los lineamientos y procedimientos para registrar, capacitar, evaluar y certificar a las familias que resulten idóneas, considerando los requisitos señalados para el acogimiento preadoptivo, así como para emitir los certificados de idoneidad;

XII. Proporcionar y actualizar la información para integrar y sistematizar el Registro Nacional de Centros de Asistencia Social;

XIII. Supervisar la ejecución de las medidas especiales de protección de niñas, niños y adolescentes que hayan sido separados de su familia de origen por resolución judicial;

XIV. Realizar y promover estudios e investigaciones para fortalecer las acciones a favor de la atención, defensa y protección de niñas, niños y adolescentes, con el fin de difundirlos entre las autoridades competentes y los sectores público, social y privado para su incorporación en los programas respectivos;

XV. Recibir las solicitudes de adopción de las niñas, niños y adolescentes que se encuentren bajo su tutela;

XVI. Realizar las valoraciones psicológica, económica, de trabajo social y todas aquéllas que sean necesarias para determinar la idoneidad de quienes soliciten la adopción, en los términos de lo dispuesto en las leyes aplicables;

XVII. Emitir o negar la emisión de certificados de idoneidad, así como formular recomendaciones para posibilitar la adopción, por parte de las personas solicitantes;

XVIII. Solicitar, para el cumplimiento de sus atribuciones, el auxilio de autoridades estatales y municipales, las que estarán obligadas a proporcionarlo de conformidad con las disposiciones aplicables;

XIX. Promover ante el órgano jurisdiccional o administrativo competente las acciones legales y administrativas conducentes, cuando se estime que el contenido de la información que difundan los medios de comunicación contraviene lo dispuesto por esta Ley y demás disposiciones aplicables, a efecto de promover el libre desarrollo armónico e integral de niñas, niños y adolescentes;

XX. Ejercer la tutela de niñas, niños y adolescentes en los términos de las disposiciones legales aplicables;

XXI. Capacitar, asesorar, fortalecer y supervisar a las autoridades de primer contacto con niñas, niños y adolescentes, en los términos de los programas y convenios de colaboración correspondientes;

XXII. Colaborar y auxiliar a las autoridades laborales competentes en la vigilancia y aplicación de la legislación laboral aplicable a niñas, niños y adolescentes; y

XXIII. Las demás que le otorgue esta Ley u otros ordenamientos aplicables

²⁷ **Artículo 95.** La coordinación operativa del Sistema Estatal de Protección recaerá en una Secretaría Ejecutiva, que será un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobierno, cuya organización y funcionamiento se determinará en el reglamento de esta Ley, y tendrá las atribuciones siguientes:

I. Coordinar las acciones entre las dependencias y las entidades competentes de la Administración Pública Estatal que deriven de la presente Ley;

II. Elaborar el anteproyecto del Programa Estatal para someterlo a consideración de los miembros del Sistema Estatal de Protección;

III. Llevar a cabo el seguimiento y monitoreo de la ejecución del Programa Estatal;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2019

Protección será designado y removido libremente por el Gobernador del Estado²⁸ y el Secretario Ejecutivo por el Presidente del Sistema Estatal de Protección²⁹.

62. Por lo anterior, es evidente que ninguna de las funciones públicas anteriores se trata de un cargo de elección popular ni forma parte de algún órgano de investigación y procuración de justicia³⁰.
63. En este sentido, tal como fue resuelto por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 184/2020³¹, en el que se retomaron las consideraciones adoptadas en la diversa acción de inconstitucionalidad 83/2019³², las normas que se analizan son excesivamente generales, porque comprenden a cualquier persona condenada por cualquier delito doloso, aun cuando no guarde relación con las funciones de la Procuraduría de Protección y la Secretaría Ejecutiva.
64. Con base en dichos precedentes, las normas que ahora se analizan no acotan la gravedad del delito, la pena impuesta, el grado de culpabilidad o hasta la temporalidad en que hubiera sido sentenciada la persona, con lo que, incluso, se comprenden delitos cuya comisión era sancionada con alguna pena alternativa o no privativa de la libertad.
65. Además, este tipo de preceptos son contrarios al artículo 1º constitucional, porque vulneran el principio de igualdad y no discriminación porque esta distinción no se vincula con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar; esto es, la exclusión legislativa no es idónea para el ejercicio de esos cargos públicos y exigir al aspirante que demuestre que en

IV. Elaborar y mantener actualizado el Manual de Organización y Operación del Sistema Estatal de Protección;

V. Compilar los acuerdos que se tomen en el Sistema Estatal de Protección, llevar el archivo de éstos y de los instrumentos jurídicos que deriven, y expedir constancia de los mismos;

VI. Apoyar al Sistema Estatal de Protección en la ejecución y seguimiento de los acuerdos y resoluciones emitidos; y

VII. Las demás que le confiera esta Ley y demás ordenamientos legales.

²⁸ Artículo 27-3.

²⁹ Artículo 95-1, párrafo primero.

³⁰ Véase acción de inconstitucionalidad 106/2019, resuelta el 19 de abril de 2021, en la que se analizó la pertinencia del requisito de no haber sido sentenciado por la comisión de delito doloso para ser Vicefiscal de la Fiscalía del Estado de Tamaulipas.

³¹ 18 de mayo de 2021.

³² Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de 23 de enero de 2020, donde se determinó por unanimidad de votos que las normas que establecen como requisito para acceder a un cargo en el servicio público el no tener o no contar con antecedentes penales, son violatorias del derecho a la igualdad y no discriminación prevista en el artículo 1o. constitucional. Criterio que se replicó en las acciones de inconstitucionalidad 85/2018, 86/2018 y 50/2019, resueltas por el Tribunal Pleno en sesión de 27 de enero de 2020.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2019

su pasado no ha incurrido en alguna conducta reprochable, donde haya sido sujeto de un proceso penal con la imposición de una pena, constituye una exigencia moral.

66. Por las razones apuntadas, “No haber sido sentenciado por delito doloso” constituye una norma sobreinclusiva y, en consecuencia, no resulta idóneo ni mucho menos necesario para garantizar las características que se requieren para desempeñar los cargos públicos que se pretenden regular. Este requisito excluye injustificadamente de la posibilidad de acceder a los cargos de Procurador de Protección y Secretario Ejecutivo en el Estado de Guanajuato a toda persona que hubiera sido sentenciada por la comisión de un delito doloso, cualquiera que fuera la duración de éste, sin tomar en cuenta el origen de la sanción o incluso si ésta ya fue cumplida.
67. Además, su subsistencia implica la vulneración del derecho a la igualdad y la no discriminación, puesto que excluye de manera absoluta, abierta y generalizada a toda persona que ha sido condenada por un delito doloso, imponiendo una limitación genérica y amplia que abarca cualquier tipo de conducta dolosa y punible, conforme a las leyes penales, ya sean federales o locales, perseguida de oficio o mediante querrela, grave o no grave, sin considerar el periodo que ha transcurrido desde que se cometió la acción o se impuso la pena, su naturaleza y, sobre todo, si la misma ya fue debidamente cumplida.
68. En consecuencia, este Tribunal Pleno reitera su criterio en cuanto a que las normas generales como la aquí impugnada resultan sobreinclusivas, con lo que tienden a vulnerar el derecho a la igualdad y la no discriminación, en tanto que la intervención que en la norma general se efectúa a esos derechos excluye de manera generalizada a toda persona que ha sido sancionada con una condena penal, impidiendo que se racionalice sobre sus características o modalidades, como es el por qué sólo ciertos delitos, si son recientes, su gravedad o las circunstancias en que se cometieron las conductas reflejadas en la sanción impuesta; todo a la luz de las funciones del cargo público de que se trate, lo cual haría incompatible el desempeño de dicha función a quien fue sancionado en esos términos.
69. Por lo tanto, se declara la invalidez de la porción normativa “No haber sido sentenciado por delito doloso”, contenida en los artículos 27-2, fracción V, y

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2019

95-1, fracción V, de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato.

B. Análisis de los artículos 27-2, fracción VI, y 95-1, fracción VI, en la porción “ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público [...]”

70. Como se aprecia del rubro de este apartado, la norma a cuyo estudio se avoca este Tribunal Pleno comprende distintas hipótesis relacionadas con sanciones derivadas de procedimientos de responsabilidad administrativa y que se analizan desde la perspectiva del derecho a la igualdad y no discriminación en el acceso a la función pública, a partir de las normas que fijan los artículos 1º y 35, fracción VI, de la Constitución, en ese sentido, es **fundado** el concepto de invalidez propuesto por la accionante, como se explica enseguida.
71. En primer término, debe destacarse que respecto de las expresiones “destituido” e “inhabilitado”, este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 111/2019³³ y 106/2019³⁴, determinó que las porciones “ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público” son inconstitucionales, por resultar violatorias del principio de igualdad con base en un escrutinio ordinario; eliminando, en consecuencia, cualquier referencia a las categorías sospechosas del artículo 1º, párrafo último, de la Constitución General de la República.
72. Bajo esta perspectiva, las razones que sustentan la inconstitucionalidad de las expresiones “destituido e inhabilitado”, tratándose de los cargos analizados en la referida acción de inconstitucionalidad, consistieron esencialmente en lo siguiente:
- Se trata de requisitos que no están relacionados con características o atributos en las personas que han sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar; razón por la que, en principio, al no presentarse una categoría sospechosa, no hay motivos en el presente caso para someter

³³ 21 de julio de 2020.

³⁴ 19 de abril de 2021.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2019

las disposiciones normativas impugnadas a un escrutinio de constitucionalidad especialmente cuidadoso o estricto;

- A pesar de ello, es suficiente un test simple de razonabilidad para alcanzar en el caso la conclusión de que las normas impugnadas, resultan inconstitucionales, pues éstas, como se explicará enseguida, resultan sobreinclusivas;
- En efecto, si bien las normas generales en cuestión, persiguen avanzar en la realización de fines constitucionales aceptables, esto es, en el establecimiento de calidades determinadas para el acceso a determinados empleos públicos, lo cierto es que contienen hipótesis que resultan irrazonables y abiertamente desproporcionales, entre otras porque no distinguen entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas, ni entre faltas o delitos graves o no graves; no contienen límite temporal, en cuanto a si la respectiva sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente; y no distinguen entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.
- En suma, las normas impugnadas al establecer las distinciones en cuestión, como restricciones de acceso a un empleo público, excluyen por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido “destituida o inhabilitada” por cualquier vía, razón o motivo, y en cualquier momento, lo que, de manera evidente, ilustra la falta de razonabilidad y proporcionalidad de la medida, ya que, el gran número de posibles supuestos comprendidos en las hipótesis normativas objeto de análisis, impide incluso valorar si los mismos, tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño de los empleos públicos de referencia, e incluso, de cualquier puesto público.
- Se destacó que se puede generar una condición de desigualdad no justificada frente a otros potenciales candidatos al puesto, ya que el respectivo antecedente de sanción no incide de forma directa e inmediata en la capacidad funcional para ejecutar de manera eficaz y eficiente el empleo en cuestión.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2019

- De esta manera, en lo que se refiere al acceso a los cargos públicos, este Alto Tribunal ha determinado que las calidades a ser fijadas en la ley, a las que se refiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 35, deben ser razonables y no discriminatorias, condición que no se cumple. Por tanto, se plasmó que, el legislador local hizo una distinción que no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar, sino, en cierta forma, con su honor y reputación, a partir de no haber incurrido en una conducta que el sistema de justicia penal, político o administrativo le haya reprochado a partir de una sanción determinada, lo cual, resulta sobreinclusivo, colocando en una condición inferior con respecto a otros integrantes de la sociedad además de excluirla de manera indefinida y de por vida comprometiendo de forma indirecta la prohibición establecida en el artículo 22 constitucional, en tanto que sanciones impuestas a una persona un determinado tiempo, adquieren un efecto de carácter permanente.
- Se sostuvo que lo expuesto no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos públicos, incluidos los asociados a las normas impugnadas, podría resultar posible incluir una condición como la impugnada, pero con respecto a determinados delitos o faltas que, por sus características específicas, tengan el potencial de incidir de manera directa e inmediata en la función a desempeñar y en las capacidades requeridas para ello, lo que tendría que justificarse y analizarse caso por caso.
- Esto es, podría ocurrir que el perfil de una persona sancionada por determinadas conductas, por ejemplo, graves o dolosas, o afines a faltas o delitos relacionados con la función a desempeñar, no resultare idóneo para el ejercicio de alguna función o comisión en el servicio público, en tanto que ello podría comprometer la eficiencia y eficacia requeridas, sobre todo si la conducta sancionada es relativamente reciente; pero lo que no es posible aceptar, es diseñar normas sobreinclusivas como las impugnadas, en las que se prejuzga la idoneidad para el desempeño de un empleo público, sobre la base de que una persona cuenta con un antecedente de sanción penal,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2019

administrativa o política, sin importar el origen, momento o circunstancias de ello, o si incluso, las sanciones ya han sido cumplidas.

- No pasa inadvertido que, en el caso, se trata de puestos afines a la procuración de justicia, no obstante, la generalidad y amplitud de las normas referidas, provoca con la sobreinclusión que contienen un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad a los respectivos empleos públicos, a personas que en el pasado pudieron haber sido sancionadas administrativa, política o penalmente, sin que ello permita, justificar en cada caso y en relación con la función en cuestión, la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto o comisión a desempeñar, sobre todo tratándose de sanciones que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas. Y aún la previsión contenida en el artículo 123, apartado B, inciso XIII, párrafo segundo, de la Constitución, referida a las condiciones de permanencia en el servicio público, está ligada con la separación, remoción, baja, o terminación en el servicio público de agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los municipios, y contiene una cláusula de no reincorporación al servicio, esto es, de no obligación a reinstalarlos al puesto que venían ocupando; lo que no abarca, por ejemplo, a casos de servidores públicos que pudieron haber sido sancionados en el pasado en otras funciones, y que una vez cumplida la respectiva sanción, estuvieran en condición de cuando menos, concursar o ser considerados como candidatos para acceder a uno de esos puestos.

73. Como se desprende de lo anterior, el Tribunal Pleno ya ha determinado que las normas que incluyan en su redacción “ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público” resultan sobreinclusivas y discriminatorias y, por identidad de razón, toda vez que en el caso las porciones normativas que se impugnan en la presente acción de inconstitucionalidad son de contenido idéntico, los precedentes referidos son completamente aplicables.

74. De este modo, toda vez que las normas impugnadas prevén que para acceder a los cargos de Procurador de Protección y de Secretario Ejecutivo es necesario “[n]i haber sido destituido ni inhabilitado por resolución firme

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2019

como servidor público”, provoca con la sobreinclusión que contienen, un escenario absoluto de prohibición que impide acceder con igualdad a los cargos públicos a las personas que en algún momento de su vida fueron sancionadas administrativamente, sin que se permita justificar en cada caso cuál sería la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto o comisión a desempeñar, por lo que resultan inconstitucionales.

75. En este orden, es verdad que las normas son violatorias del principio de igualdad al ser sobreinclusivas y discriminatorias.
76. Así, con base en las consideraciones expuestas, se declara la inconstitucionalidad y la consiguiente invalidez de las porciones normativas “ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público [...]” contenidas en los artículos 27-2, fracción VI, y 95-1, fracción VI, de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato.

C. Análisis de las porciones “[n]i estar sujeto a proceso penal por delito doloso” y “[n]i estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa [...]”, previstas en los artículos 27-2, fracciones V y VI, y 95-1, fracciones V y VI, de la Ley, a partir del principio de presunción de inocencia

77. El Tribunal Pleno, al resolver el amparo en revisión 1293/2000 en sesión de quince de agosto de dos mil dos, determinó que la Constitución Federal, previo a la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho, no reconocía de forma expresa el principio de presunción de inocencia, pero que de forma implícita se desprendía del análisis sistemático de los artículos 14, párrafo segundo; 16, párrafo primero; 19, párrafo primero; 21, párrafo primero; y 102, apartado A, párrafo segundo, al establecer que los principios constitucionales del debido proceso legal y el acusatorio resguardan la presunción de inocencia, dando lugar a que el gobernado no estuviera obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito, en tanto que el acusado no tiene la carga de probar su inocencia, puesto que el sistema previsto por la Constitución reconoce tal estado, al disponer

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2019

expresamente que es al Ministerio Público a quien incumbe probar los elementos constitutivos del delito y de la culpabilidad del imputado³⁵.

78. De igual manera, este Tribunal Pleno sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 73/2020, resuelta el veintiocho de enero de dos mil veinte, que el requisito de no estar sujeto a procedimiento de responsabilidad resulta contrario a los artículos 20, apartado B, fracción I, de la Constitución³⁶ y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, respectivamente, en los artículos 8, numeral 2,³⁷ y 14, numeral 2³⁸.
79. En dicha sesión, se retomó lo fallado en la contradicción de tesis 448/2016 de once de septiembre de dos mil dieciocho y que concluyó que el requisito consistente en “no estar sujeto a proceso penal” es contrario al principio de presunción de inocencia, como regla de tratamiento del imputado en su dimensión extraprocesal, pues de este principio goza toda persona sujeta a proceso penal y no puede tener incidencia indirecta o efecto reflejo en otros procedimientos o ámbitos donde se establecen consecuencias desfavorables a la persona por el simple hecho de estar sometida a proceso penal.
80. Por tanto, 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.
81. Así, la presunción de inocencia como regla de tratamiento, establece la forma en la que debe tratarse fuera del proceso a una persona que está sometida a proceso penal y más específicamente, en estos casos la finalidad de esta

³⁵ De dicho precedente derivó la tesis P. XXXV/2002 “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL**”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, agosto de 2002, p. 14.

³⁶ **Art. 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.
[...]

B. De los derechos de toda persona imputada:

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

³⁷ **Artículo 8. Garantías Judiciales**

[...]

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. [...]

³⁸ **Artículo 14.**

[...]

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2019

vertiente de la presunción de inocencia consiste en impedir que fuera del proceso penal se aplique cualquier tipo de medida desfavorable asociada al simple hecho de que una persona esté sujeta a proceso, evitando así que a través de esas medidas se haga una equiparación entre imputado y culpable en ámbitos extraprocesales.

82. En este orden de ideas, la presunción de inocencia como regla de tratamiento del imputado, en su dimensión extraprocesal, 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.
83. A la vez, se señaló que 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 procedimiento de responsabilidad penal, pues 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.
84. Este principio ha sido interpretado, principalmente, por la Primera Sala de esta Suprema Corte a partir de diversos estándares, debido a la dimensión poliédrica de la presunción de inocencia y que se advierte en múltiples manifestaciones y vertientes relacionadas con garantías encaminadas a regular los diversos aspectos del proceso penal³⁹.
85. Ahora, la presunción de inocencia, históricamente vinculada a la materia penal, también tiene injerencia, con matices y modulaciones, en el derecho administrativo sancionador; toda vez que al constituir un procedimiento de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, debido a su naturaleza gravosa y por la calidad

³⁹ Como se desarrolla en los precedentes que dieron origen a las jurisprudencias 24, 25 y 26 todas de 2014 de la Primera Sala de rubros “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO PROCESAL**”, “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA PROBATORIA**” y “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA**”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 5, abril de 2014, t. I, pp. 476, 478 y 497.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2019

de inocente de la persona que debe reconocérsele y la carga de la prueba que se desplaza a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso⁴⁰.

86. Esto significa que cualquier persona que es sometida a *ius puniendi* del Estado, se encuentra en una situación en la cual su inocencia se presume hasta en tanto, quien tiene la carga de probar, demuestra lo contrario y se toma una decisión sobre la situación de la persona.
87. Por estas razones, para este Tribunal Constitucional, resultan contrarias al principio de presunción de inocencia las porciones “[n]i estar sujeto a proceso penal por delito doloso [...]” y “[n]i estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa [...]”, porque tratándose de la sujeción a proceso penales o procedimientos de responsabilidades administrativas, no pueden representar un obstáculo para aspirar a desempeñar un cargo público, ya que el hecho de que aún no se encuentren resueltos, genera el derecho que a que se presuma la inocencia del afectado, mientras no exista una resolución definitiva que lo declare responsable.
88. Y esta presunción tiene, desde luego, efectos de “irradiación”, porque se reflejan o proyectan para proteger a la persona de cualquier tipo de medida desfavorable que se pudiera decretar por el simple hecho de estar sujeto a un proceso penal o procedimiento de responsabilidad administrativa, evitando así que, a través de esas medidas, se haga una equiparación entre el declarado responsable de una falta administrativa, con quien enfrenta cualquiera de esas acusaciones y se encuentra en espera de una decisión firme.
89. Se llega a esta conclusión porque establecen una prohibición absoluta para que quienes se encuentren sujetos a proceso penal o procedimiento de responsabilidades administrativas puedan ocupar los cargos de Procurador y Secretario Ejecutivo, con lo cual se prejuzga la calidad de la persona como culpable o responsable por la comisión de una conducta delictiva o administrativa irregular sin que antes, quien tiene la carga de probar, lo haya hecho ante la autoridad competente y ello haya quedado plasmado en resolución firme.

⁴⁰ Tesis P./J. 43/2014 “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 7, junio de 2014, t. I, p. 41.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2019

90. En específico, una de las vertientes del principio de inocencia es la de regla de tratamiento o regla de trato procesal, en la que la persona sometida a proceso en la medida en que comporta el derecho de toda persona a ser tratado como inocente en tanto no se declare su culpabilidad por virtud de una sentencia condenatoria.
91. 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 (o probable responsable en el procedimiento de responsabilidades administrativas) y culpable, es decir, conlleva la prohibición de cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena o sanción administrativa⁴¹.
92. Por lo tanto, este Tribunal Pleno no encuentra razón para establecer que una persona pueda ser discriminada para ocupar un cargo público por estar sometida a determinado proceso sancionatorio, ya que de hacerlo se estaría anticipando sobre su situación jurídica y estigmatizarla sobre una conducta que no se ha comprobado hubiera realizado.
93. No pasa inadvertido a lo anterior que el artículo 18 constitucional indica que sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. Sin embargo, esta situación no afecta la presunción de inocencia de la persona, pero se convierte en un caso de excepción en el cual estará físicamente impedida para ocupar el cargo público mientras dure esa medida cautelar.
94. Finalmente, se hace énfasis en que, como lo dispone la ley que se analiza, la designación de los cargos públicos señalados se lleva a cabo de forma discrecional por parte de la autoridad correspondiente, por lo que la declaratoria de invalidez no afecta la valoración personal que proceda en cada caso, siempre que no se utilicen los preceptos invalidados para justificar la falta de idoneidad de la persona.

⁴¹ Como lo resolvió la Primera Sala en el amparo directo en revisión 2814/2015 en sesión de 21 de octubre de 2015.

VII. DECISIÓN

95. En atención a los razonamientos expuestos a lo largo de esta ejecutoria, este Tribunal Pleno determina que debe declararse la inconstitucionalidad de los artículos 27-2, fracciones V y VI, en su porción normativa 'ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa', y 95-1, fracciones V y VI, en su porción normativa 'ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa', de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato, por ser contrarios a los principios de igualdad y no discriminación, seguridad jurídica, reinserción social y presunción de inocencia.

VIII. EFECTOS

96. En términos del artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se declara la invalidez de los artículos 27-2, fracciones V y VI, en su porción normativa 'ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa', y 95-1, fracciones V y VI, en su porción normativa 'ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa', de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato.
97. La declaratoria de invalidez de las normas señaladas surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive del presente fallo al Congreso del Estado de Guanajuato, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴².

⁴² **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

[...]

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

[...]

Artículo 73. Las sentencias se registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2019

98. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 27-2, fracciones V y VI, en su porción normativa 'ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa', y 95-1, fracciones V y VI, en su porción normativa 'ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa', de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato, adicionados mediante el DECRETO Número 90, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Guanajuato, conforme a lo expuesto en los apartados VI, VII y VIII de esta decisión.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese y, en su oportunidad, archívese este expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y al análisis de las causales de improcedencia.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2019

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de la metodología, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de la metodología, respecto de los apartados VI y VII relativos, respectivamente, al análisis de los conceptos de invalidez y a la decisión, en su subapartado A, consistente en declarar la invalidez de los artículos 27-2, fracción V, en su porción normativa “No haber sido sentenciado por delito doloso”, y 95-1, fracción V, en su porción normativa “No haber sido sentenciado por delito doloso”, de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato, adicionados mediante el DECRETO Número 90, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de los párrafos setenta y dos, setenta y seis y setenta y siete del proyecto original, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de la metodología, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados VI y VII relativos, respectivamente, al análisis de los conceptos de invalidez y a la decisión, en su subapartado B, consistente en declarar la invalidez de los artículos 27-2, fracción VI, en su porción normativa “ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público”, y 95-1, fracción VI, en su porción normativa “ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público”, de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato, adicionados mediante el DECRETO Número 90, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del párrafo noventa y siete del proyecto original, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2019

consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose del párrafo noventa y siete del proyecto original, respecto de los apartados VI y VII relativos, respectivamente, al análisis de los conceptos de invalidez y a la decisión, en su subapartado C, consistente en declarar la invalidez de los artículos 27-2, fracciones V, en su porción normativa “ni estar sujeto a proceso penal por delito doloso”, y VI, en su porción normativa “ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa”, y 95-1, fracciones V, en su porción normativa “ni estar sujeto a proceso penal por delito doloso”, y VI, en su porción normativa “ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa”, de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato, adicionados mediante el DECRETO Número 90, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Guanajuato.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Luis María Aguilar Morales no asistió a la sesión de veintisiete de septiembre de dos mil veintidós previo aviso a la Presidencia.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2019

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

MINISTRO PRESIDENTE

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

MINISTRO PONENTE

ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

RAFAEL COELLO COETINA