

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
89/2021
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

**VISTO BUENO
SR. MINISTRO**

**PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES
COLABORÓ: HERNÁN ARTURO PIZARRO BALMORI**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al tres de octubre de dos mil veintidós.

V I S T O S para resolver la acción de inconstitucionalidad 89/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y,

R E S U L T A N D O S:

1. PRIMERO. Presentación de la acción. Por oficio presentado el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

ÓRGANOS EMISOR Y PROMULGADOR DE LAS NORMAS IMPUGNADAS	NORMAS GENERALES CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA
Congreso del Estado de Guanajuato	Los artículos 8, fracción V, 11, fracción V, 13, fracción V, 15, fracción V, 17, fracción V, y 66, fracción III, de la Ley de Justicia Cívica

Gobernador Constitucional del Estado de Guanajuato	del Estado de Guanajuato, expedida mediante Decreto Número 321 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintitrés de abril de dos mil veintiuno.
----------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

2. SEGUNDO. Artículos constitucionales y convencionales señalados como violados. La promovente señala como violados los artículos 1º, 5º, 6º, 9º, 14, 16 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 2º, 13, 15, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2º, 19, 21, 25 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

3. TERCERO. Conceptos de invalidez. La promovente en sus conceptos de invalidez argumenta lo siguiente:

➔ **PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ.** Argumenta que artículos 8, 11, 13, 15 y 17 de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, todos en su fracción V, establecen requisitos discriminatorios para acceder a diversos cargos dentro de un juzgado cívico en la entidad, a saber: juez, facilitador, secretario, defensor de oficio y médico; por lo que contravienen los derechos de igualdad y no discriminación, la libertad de trabajo y de acceso a un empleo público.

Lo anterior lo estima así, pues la exigencia de no haber sido suspendido o inhabilitado para el desempeño de un cargo público impide de forma injustificada que las personas que se encuentren en dicha circunstancia puedan acceder a ocupar los distintos cargos de mérito, aun cuando dichas sanciones ya hayan sido cumplidas, por lo que resultan contrarias a la Constitución Federal.

Añade que tal exigencia resulta sobre inclusiva, desproporcionada y tiene el efecto de excluir de forma injustificada a un sector de la población de la posibilidad de acceder a los cargos de mérito, por lo que se estima que transgrede el derecho de igualdad y no discriminación y, adicionalmente, constituye una medida legislativa que atenta contra el ejercicio del derecho a la libertad de trabajo y de acceso a un cargo público.

Al respecto, desarrolla en líneas generales el contenido del principio de igualdad y del derecho a la libertad de trabajo y a ocupar un cargo público.

Dichas disposiciones -alega- limitan de forma genérica los derechos de las personas que fueron inhabilitadas o suspendidas en el servicio público, sin considerar si las conductas por las cuales fueron sancionadas se relacionan o no con las funciones que deban desempeñarse en los cargos en cuestión.

Contrario a lo que dispone la normativa impugnada la accionante estima que para que una restricción de esa naturaleza sea válida, deben examinarse las funciones y obligaciones que tiene a cargo cada uno de los puestos correspondientes y, una vez hecho lo anterior, señalar con precisión únicamente las conductas ilícitas que se encuentran estrechamente vinculadas con el empleo de que se trate.

Explica que en atención a las actividades que realizan los jueces de justicia cívica, facilitadores de juzgado cívico, secretarios, defensores de oficio y médicos de juzgado, las restricciones contenidas en las normas impugnadas son desproporcionadas y atentan contra el derecho a la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo en el servicio público, toda vez que excluyen a todas las personas que hayan sido suspendidas e inhabilitadas en el servicio público, aun cuando el motivo de suspensión o inhabilitación de que se trate no se relacione de manera alguna con las atribuciones correspondientes a los cargos de juez, facilitador, secretario, defensor de oficio y médico de un juzgado cívico; de manera que la norma resulta sobre inclusiva.

A mayor abundamiento, menciona que la generalidad y amplitud de las normas referidas, al ser sobre inclusivas, provocan un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad a los respectivos empleos públicos a personas que en el pasado pudieron haber sido suspendidas o inhabilitadas en servicio público, sin que ello permita justificar, en cada caso y con relación a la función en cuestión, la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto a ejercer, sobre todo, tratándose de sanciones que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.

Manifiesta que no pasa inadvertido que las disposiciones normativas impugnadas de alguna forma están encaminadas a exigir cierta probidad y honestidad a las personas que aspiren a acceder a los multicitados cargos públicos, de manera que se garantice que su ejecución sea regular y se apegue en todo momento a la legalidad. Sin embargo, dichos preceptos desbordan su objetivo y terminan por excluir a las personas que pretenden reintegrarse en el sector laboral en favor del Estado, una vez cumplida la sanción a que fueron acreedores.

Con relación a lo anterior, señala que las sanciones de suspensión e inhabilitación en el Estado de Guanajuato, pueden ser

consecuencia tanto de responsabilidad administrativa, como de responsabilidad penal, por lo que el universo de supuestos para la exclusión de los cargos públicos de mérito es amplio y no se encamina a garantizar la probidad de los funcionarios que participarán del sistema de justicia cívica en la entidad.

Derivado de ello, estima que las normas son demasiado amplias porque consideran, en general, la exigencia de no haber sido suspendido o inhabilitado en el servicio público; no distinguen si la suspensión o inhabilitación de mérito tiene génesis en una responsabilidad administrativa grave o no grave, o si se impuso por la comisión de un delito, por la especial calidad del sujeto activo y, en este caso, si el hecho punible se relaciona o no con las funciones que habrá de desempeñar la persona que ocupe los distintos cargos públicos a que se ha hecho referencia.

Considera que en todo caso, el legislador debió acotar lo más posible la exigencia impugnada, de forma que únicamente se restringiera el acceso a las personas que aspiren a los cargos en comento cuando hayan sido objeto de responsabilidad por situaciones realmente gravosas para el servicio público y que se encuentren estrechamente vinculadas con las funciones a desempeñar en los puestos correspondientes, de forma tal que permitan válidamente poner en duda que los aspirantes en cuestión vayan a ejercer de manera proba, íntegra y honesta sus atribuciones.

Sin embargo, ello no ocurre en la especie pues el legislador realizó una distinción que no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar, pues exigir que la persona no haya sido suspendida o inhabilitada en el servicio público, en general, no tiene una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro de quien pretenda ejercer los cargos públicos de juez, facilitador, secretario, defensor de oficio o médico de un juzgado cívico en la entidad.

Es así que la generalidad del requisito se traduce en una prohibición absoluta y sobre inclusiva que excluye automáticamente y sin distinción a las personas que han cumplido ese tipo de sanción, creando así una condición estigmatizante.

Añade que las medidas legislativas resultan irrazonables y abiertamente desproporcionales, puesto que no permiten identificar si la suspensión o inhabilitación se impuso por resolución firme de naturaleza penal, administrativa, civil o política; 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 o pena, y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos (explica que resulta orientador el criterio asumido por el Pleno en la acción de inconstitucionalidad 111/2019).

Por ello, considera que las normas serían constitucionalmente admisibles sólo si se acotarán a la persona que se encuentre en ese momento cumpliendo con la sanción, por ejemplo, al encontrarse inhabilitada. De otra forma, al exigir que no haya sido sancionadas en cualquier momento de su pasado, las disposiciones extenderían *ad infinitum* la consecuencia impuesta por haber incurrido en un ilícito administrativo, penal o de cualquier otra conducta considerada como infracción en cualquier ley.

Explica que, ese tipo de exigencias coloca en una condición social determinada e inferior con respecto a otros integrantes de la sociedad, a cualquier persona que ha sido sancionada con tales sanciones o penas, y se les excluye indefinidamente y de por vida, de la posibilidad de acceder al empleo público referido en la norma impugnada. En ese sentido, las normas impugnadas provocan un efecto inusitado y trascendente a cualquier sanción impuesta en el pasado de una persona, comprometiendo de forma indirecta la prohibición establecida en el artículo 22 constitucional, en tanto que las sanciones impuestas a una persona en un determinado tiempo adquieren un efecto de carácter permanente durante toda su vida.

Añade que el mero hecho de cometer un ilícito -sea administrativo o penal- y haber sido sancionado con inhabilitación o suspensión en el servicio público por el mismo, no tiene la consecuencia de marcar a su autor como un delincuente o infractor del orden jurídico de por vida o como una persona que carece de honestidad o probidad. Esto es, haber sido sujeto de responsabilidad y, como consecuencia de ello ser suspendido o inhabilitado en el servicio público no hace cuestionable siempre la conducta del responsable, ya que eso no implica que deba considerarse que su actuar estará apartado o carezca de tales valores o características invariablemente.

Por otra parte, explica que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos precedentes (acciones de inconstitucionalidad 85/2018, 83/2019, 111/2019 y 117/2020) hizo patente que para determinar la constitucionalidad de los requisitos que establezcan distinciones entre personas por haber sido sancionado penal o administrativamente y aquellas que no se encuentran en ese supuesto para acceder a un cargo o empleo determinado, debe realizarse a través de un escrutinio ordinario o de razonabilidad, ya que tales exigencias no constituyen una categoría sospechosa, pero sí se traduce en una distinción entre las personas que fueron sentenciadas por delito y quienes no se encuentren en dicha situación.

→ **SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ.** Argumenta que disposición normativa contenida en el artículo 66, fracción III, de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, al establecer como infracción en materia de seguridad ciudadana la conducta consistente en usar las áreas y vías públicas sin contar con la autorización que se requiera para ello, vulnera las libertades fundamentales de expresión y reunión.

Ello es así, pues las marchas, plantones, procesiones, peregrinaciones y manifestaciones derivados de expresiones sociales se realizan en el espacio público; sin embargo, con esta norma no sólo se impide el uso del espacio público por no contar con la autorización, sino que, además, puede acarrear la imposición de una sanción administrativa, por lo que no resultan acordes con el parámetro de regularidad constitucional.

En dicho concepto de invalidez, en un primer momento se desarrolla el alcance de los derechos a la libertad de expresión y de reunión en el contexto de manifestaciones sociales.

En primer lugar, explica que no es posible que el ejercicio de la libertad de reunión en el espacio público se condicione o restrinja a una autorización previa por parte del Estado como regla general, ya que ello conduciría a que el disfrute de ese derecho por medio de bienes de uso de dominio público dependa enteramente de la decisión de las autoridades, limitación que no encuentra ningún tipo de respaldo en el artículo 9 de la Constitución Federal ni en el resto de las disposiciones convencionales con rango constitucional analizadas.

Es decir, explica que, por regla general, el ejercicio de la libertad de reunión en el espacio público no puede condicionarse ni restringirse a una autorización previa por parte del Estado, pues ello implicaría que el disfrute de ese derecho en bienes de uso de dominio público dependa enteramente de la decisión de las autoridades.

Lo anterior, evidencia que tratándose de la libertad de reunión en espacios públicos el Estado no puede condicionar su ejercicio ante la imposición de sanciones por el uso de áreas y vías públicas por no contar con una autorización previa.

Señala que la norma impugnada prevé como conducta infractora en materia de seguridad ciudadana, hacer uso de áreas y vías públicas sin contar con la autorización que se requiera para ello.

Por ello, argumenta que la inconstitucionalidad del precepto deriva de condicionar el ejercicio del derecho de reunión e incluso de expresión y manifestación de ideas, de los habitantes del Estado de

Guanajuato a la autorización que se requiera si quieren usar las áreas o vías públicas para diversos fines; máxime considerando que, en caso de no contar con dicha autorización, las personas que hagan uso de ellas, podrán hacerse acreedoras a una sanción pecuniaria equivalente al valor diez a veinte veces la Unidad de Medida y Actualización, o bien ser sujetas de arrestos de entre trece y veinticuatro horas.

En ese orden de ideas, debe estimarse que, si la libertad de reunión en espacios o áreas públicas no puede ser limitada a la existencia de una autorización previa por parte del Estado, por mayoría de razón, tampoco es posible imponer sanciones ante la falta de dicha autorización, pues dicha restricción carecería de respaldo constitucional o convencional.

Explica que el Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 72/2019, promovida por la misma Comisión en contra del ordenamiento en materia de justicia cívica de la Ciudad de México invalidó una norma semejante a la que se impugna en el presente asunto.

4. CUARTO. Registro y admisión de la acción de inconstitucionalidad. Mediante proveído de veintisiete de mayo de dos mil veintiuno, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 89/2021, y la turnó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para que instruyera el trámite respectivo.

5. Así, por auto de veintiocho de mayo siguiente, el Ministro instructor admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guanajuato, para que rindieran su informe; asimismo requirió al Poder Legislativo, para que al rendir el informe solicitado enviara copia certificada de todos los antecedentes legislativos del decreto impugnado, incluyendo las iniciativas, los dictámenes de las comisiones correspondientes, las actas de las sesiones en las que se hayan aprobado, en las que conste la votación de los integrantes de ese órgano legislativo, y los diarios de debates; y al Poder Ejecutivo, para que enviara el ejemplar del Periódico Oficial del Estado donde se haya publicado el decreto controvertido; así como a la Fiscalía General de la

República, para que formulara el pedimento respectivo y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que manifestara lo que a su representación corresponda.

6. QUINTO. Informe del Poder Legislativo. José Luis Vázquez Cordero, en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva de la Diputación Permanente durante el segundo receso del tercer año de ejercicio constitucional de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, rindió su informe en los siguientes términos:

→ Que la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato tiene como finalidad la solución de conflictos que se suscitan con motivo de la cercanía de las personas en los núcleos de población, urbanos o rurales, y es una forma de aplicación de la justicia para aquellos casos que no están regulados por otras disposiciones, precisamente con el propósito de evitar que el conflicto trascienda a otros ámbitos de competencia de otras autoridades, derivado de la actualización de otro tipo de conductas de mayor gravedad que ameriten la aplicación de otro tipo de ordenamientos por parte de autoridades diversas; de cierta forma, dicho procedimiento constituye un instrumento preventivo de conductas antisociales de mayor impacto, mayor gravedad y de graves consecuencias, de ahí su importancia y la necesidad de su confección, dada su naturaleza de resolver y sancionar infracciones de naturaleza administrativa, que, se insiste, no transgredan otro tipo de ordenamientos.

→ **Contestación al primer concepto de invalidez.** Señala que los argumentos vertidos en el primer concepto de invalidez de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos son infundados, pues el requisito relativo a no haber sido suspendido o inhabilitado para el desempeño del cargo público tiene justificación en el valor que se pretende proteger, consistente en el acceso a la justicia completa, pronta e imparcial; lo cual conlleva la exigencia de contar con servidores públicos preparados en la materia, que cumplan con las calidades necesarias para desempeñar el cargo y gocen de probidad y honradez.

Explica que los derechos humanos no son absolutos, y en ese sentido válidamente pueden establecerse ciertas restricciones.

Así, en este caso el bien jurídico que se tutela es de rango constitucional y es considerado como un derecho humano, por lo que dichas normas no tienen como fin ni como resultado otorgar un

trato discriminatorio a las personas, pues el hecho de que se impongan requisitos de esta naturaleza para acceder a estos puestos públicos no tiene como finalidad excluir a un grupo determinado de personas, sino asegurar la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas encargadas de administración de justicia cívica, tal cual, se prevé en los dispositivos normativos cuya invalidez se demanda.

Añade que lo que el legislador buscó con dichas normas fue que los servidores públicos actúen con estricto apego al orden jurídico, y no con deshonestidad y falta de probidad, de modo que el objetivo del establecimiento de dichos requisitos tiene una finalidad muy distinta a un trato discriminatorio y no se atenta contra el principio de igualdad. Máxime porque el principio de legalidad es fundamental en el desempeño de toda función pública, pues la obligación de toda autoridad o servidor público es conducirse con estricto apego a la norma jurídica, por lo que la preparación profesional y la probidad y honradez son requisitos fundamentales para poder dar cumplimiento al mismo. Por tanto, argumenta que por virtud del valor que se pretende proteger, es que las porciones normativas son razonables y por tanto constitucionales.

Por otra parte, destaca que la honradez y probidad constituyen la antítesis de la corrupción y que en función de ello, en mayo de dos mil quince, el Constituyente Permanente sentó las bases para implementar un sistema anticorrupción con el propósito de erradicar todo vicio de esa práctica, dada la poca confianza de la sociedad en nuestras instituciones. Derivado de ello, es que el establecimiento de condiciones para la ocupación de un cargo de servicio público en un juzgado cívico, tienen como propósito la prestación de sus servicios bajo parámetros de rigurosa honestidad, a fin de cumplir las expectativas y devolver la confianza a la ciudadanía.

Además, menciona que el artículo 109, fracción III, de la Constitución Federal obliga a los servidores públicos a conducirse en cumplimiento a los valores de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; por lo que el establecimiento de un requisito de ingreso tendiente a observar dichos valores constituye un elemento para que se pueda hacer factible el desempeño de la función pública en un marco de legalidad.

Por otra parte, señala que con relación al argumento de la Comisión accionante en el sentido de que el requisito en cuestión constituye una transgresión a la libertad de trabajo tutelada en el artículo 5º de la Constitución Federal, el mismo deviene infundado considerando que conforme al propio párrafo cuarto de dicho precepto constitucional, la elección espontánea de una actividad laboral se agota al pretender realizar una actividad propia del servicio público. Es por ello que la pretensión de ocupar un cargo público no puede

estar sujeta a las condiciones generales, sino exige mayores elementos dada su naturaleza, que es la prestación de un servicio público en beneficio de la ciudadanía; siendo que deficiente prestación se traducirá en un menoscabo a un derecho humano de la colectividad.

En virtud de los argumentos anteriores, considera que la fracción V de los artículos 8, 9, 11, 13, 15 y 17 de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato son constitucionales.

→ **Contestación al segundo concepto de invalidez.** Señala que por lo que se refiere a la fracción III del artículo 66 de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, regula aspectos diversos a los derechos humanos de libertad de expresión y de reunión, consagrados en los diversos 6º y 9º de la Constitución Federal y en los correlativos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Señala que en el caso se debe acudir a una interpretación sistemática, consistente en el análisis de la norma en el contexto que se desenvuelve en relación con otras normas. De ese modo, para encontrar el sentido del contenido de la fracción III del artículo 66, de la Ley de Justicia Cívica, es necesario relacionarla con la fracción II del mismo dispositivo, que alude al respeto a los derechos humanos que el Organismo Garante considera infringidos con la actualización de la fracción III del citado artículo.

En vista de lo anterior, señala que se debe arribar a la conclusión de que la fracción III, del artículo 66 regula una situación totalmente diversa a los derechos humanos de libertad de expresión y de reunión, consagrados en los numerales 6º y 9º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por los correlativos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Lo anterior, explica, porque la fracción II prevé como conductas materia de infracción, *“Impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción de las personas, siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello. Para estos efectos se entenderá que existe causa justificada siempre que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria y no constituya en sí misma un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de asociación o de reunión pacífica”*.

En ese sentido, no cualquier manifestación de ideas y reunión que se realicen en la vía pública, son susceptibles de ser consideradas como infracción, sólo lo serán aquellas que se aparten de lo dispuesto por el artículo 9º constitucional, que garantiza el respeto

al derecho de petición, o de inconformidad, de tal suerte que conductas como el uso de vialidades o de plazas públicas para fines comerciales o sociales constituirán una infracción en tanto no se cuente con el permiso correspondiente, que justamente son las conductas a las que se refiere la fracción III del artículo 66 de la Ley de Justicia Cívica Local.

Por tanto, explica que para resolver el planteamiento es necesario realizar una interpretación sistemática de las fracciones II y III del artículo 66 de la Ley de Justicia Cívica impugnada, a fin de advertir los alcances de ambas fracciones y no la lectura aislada que realiza la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Incluso porque los derechos humanos que alega violentados la accionante se encuentran protegidos por la propia fracción II.

7. SEXTO. Informe del Poder Ejecutivo. Diego Sinhue Rodríguez Vallejo, Gobernador Constitucional del Estado de Guanajuato, rindió su informe, **en el que esencialmente reiteró lo señalado por el Poder Legislativo de la referida entidad** y, añadió que:

→ Que es cierto el acto que se reclama, toda vez que dicho titular del Ejecutivo del Estado de Guanajuato promulgó el Decreto número 321 que contiene la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato; el cual fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado. Explica que ello aconteció una vez que fue sustanciado el proceso legislativo, por lo que su actuación se llevó a cabo de conformidad con los mandatos constitucionales y legales de la entidad.

→ Que las normas tildadas de inconstitucionales por la accionante, se encuentran dotadas de validez, al haber sido emitidas en estricto cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 1º, 17 y 73, fracción XXIX, éstos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y del artículo Séptimo Transitorio del Decreto Legislativo emitido por el Congreso de la Unión, de fecha dos de febrero de dos mil diecisiete, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha cinco de febrero de dos mil diecisiete.

8. SÉPTIMO. Opinión de la Fiscalía General de la República. En la presente acción de inconstitucionalidad la Fiscalía General de la República se abstuvo de formular opinión al respecto.

9. OCTAVO. Cierre de instrucción. Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de once de agosto de dos mil veintiuno, se cerró la instrucción en el presente asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDOS:

10. PRIMERO. Competencia. 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 por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación², toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, planteó la posible contradicción entre diversos artículos de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato³ y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

11. SEGUNDO. Oportunidad. Por cuestión de orden, se debe analizar primero, si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

12. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁴ dispone

¹ **Artículo 105.**

II. [...]

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

[...]

² **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

[...]

³ Expedida mediante Decreto número 321, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintitrés de abril de dos mil veintiuno.

⁴ **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

que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, y que su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, y señala que si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

13. En el caso, las normas que se impugnan (artículos 8, fracción V, 11, fracción V, 13, fracción V, 15, fracción V, 17, fracción V, y 66, fracción III, de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato) se publicaron en el Periódico Oficial de la referida entidad el viernes veintitrés de abril de dos mil veintiuno; por ende, conforme a lo asentado en el párrafo precedente, el plazo legal para promover la presente acción **transcurrió del sábado veinticuatro de abril al domingo veintitrés de mayo de dos mil veintiuno.**

14. En el caso concreto, según consta en el sello asentado en el escrito de demanda, la presente acción de inconstitucionalidad se presentó el lunes veinticuatro de mayo de ese mismo año, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es decir, el primer día hábil siguiente al del vencimiento del plazo; por tanto, es claro que **su presentación fue oportuna.**

15. TERCERO. Legitimación. A continuación, se procederá a analizar la legitimación de quien promueve, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

16. Suscribe la demanda María del Rosario Piedra Ibarra, ostentándose como Presidenta de la Comisión Nacional de los

publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
[...].

Derechos Humanos, lo que acreditó con la copia certificada de su designación por el Senado de la República, de doce de noviembre de dos mil diecinueve.

17. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal⁵, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter estatal, entre otras, que vulneren derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales en lo que México sea parte y, en el caso, se promovió la acción en contra de los artículos 8, fracción V, 11, fracción V, 13, fracción V, 15, fracción V, 17, fracción V, y 66, fracción III, de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, publicados en el Periódico Oficial de la referida entidad, el veintitrés de abril de dos mil veintiuno, que estima contrarios a la Constitución Federal, aduciendo la violación a distintos derechos humanos e instrumentos internacionales.

18. Consecuentemente, en términos del invocado precepto constitucional, en relación con el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁶, dicha funcionaria

⁵ **Artículo 105.-** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

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

[...]

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, 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 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;

[...]

⁶ **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

[...]

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

[...]

al momento de la presentación de la demanda contaba con la legitimación necesaria.

19. CUARTO. Causas de improcedencia. En el caso, las partes no hicieron valer causas de improcedencia, y este Tribunal Pleno no advierte alguna de oficio, de ahí que, lo que procede es abordar los planteamientos de fondo.

20. QUINTO. Estudio de fondo. Con base en lo anteriormente expuesto, es posible identificar de manera destacada dos cuestiones atinentes al fondo del asunto, que son susceptible de análisis en la presente instancia constitucional:

TEMA 1	Artículos 8, 11, 13, 15 y 17 de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, todos en su fracción V, que establecen como requisito para ocupar diversos cargos el no haber sido suspendido o inhabilitado para el desempeño de un cargo público , a la luz del principio de igualdad y del derecho a la libertad de trabajo y a ocupar un cargo público.
TEMA 2	Artículo 66, fracción III, de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, al establecer como infracción en materia de seguridad ciudadana la conducta consistente en usar las áreas y vías públicas sin contar con la autorización que se requiera para ello , a la luz de las libertades de expresión y reunión.

21. Tema 1. Para analizar el tema 1, en primer lugar, es conveniente tener presente el contenido de las porciones normativas impugnadas:

Artículo 8. Para ser Juez de Justicia Cívica se deben reunir los siguientes requisitos:

[...]

V. No haber sido suspendido o inhabilitado para el desempeño de un cargo público; y

[...]

Artículo 11. Para ser Facilitador de un Juzgado Cívico se deben reunir los siguientes requisitos:

[...]

V. No haber sido suspendido o inhabilitado para el desempeño de un cargo público;
[...]

Artículo 13. Para ser Secretario se deben reunir los siguientes requisitos;

[...]

V. No haber sido suspendido o inhabilitado para el desempeño de un cargo público;

[...]

Artículo 15. Para ser Defensor de Oficio en un Juzgado Cívico se deben reunir los siguientes requisitos:

[...]

V. No haber sido suspendido o inhabilitado para el desempeño de un cargo público; y

[...]

Artículo 17. Para ser Médico en un Juzgado Cívico se deben reunir los siguientes requisitos:

[...]

V. No haber sido suspendido o inhabilitado para el desempeño de un cargo público; y

[...]

22. Pues bien, en el caso la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima *-en esencia-* que la fracción V de los artículos 8, 11, 13, 15 y 17 resultan inconstitucionales, atendiendo a que son contrarias al principio de igualdad y del derecho a la libertad de trabajo y a ocupar un cargo público, pues la exigencia de no haber sido suspendido o inhabilitado para el desempeño de un cargo público impide de forma injustificada que las personas que se encuentren en dicha circunstancia puedan acceder a ocupar los distintos cargos de mérito, aun cuando sus sanciones ya hayan sido cumplidas.

23. Son ***esencialmente fundados*** los argumentos esgrimidos por la accionante y, suficientes para determinar la invalidez de las normas impugnadas, pues este Tribunal Pleno recuerda que la problemática planteada en este asunto ha sido abordada al resolverse las **acciones**

de inconstitucionalidad 111/2019⁷, 125/2019⁸ y 115/2020⁹, en donde se declaró la invalidez de las porciones normativas de similar contenido a las que aquí se analizan. Por lo que, se retoman las consideraciones sostenidas en los citados precedentes.

24. Así, como primer punto, debe subrayarse que el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal, prevé que:

Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:

[...]

VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;

[...]

25. Dicho derecho, es también reconocido en los artículos 23, numeral 1, inciso c), de la Convención Americana de Derechos Humanos, y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁰, que establecen:

Convención Americana de Derechos Humanos.

⁷ Fallada el veintiuno de julio de dos mil veinte por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, relativo al estudio de fondo del tema 3, denominado “Exclusión de cargos públicos de quienes han sido suspendidos, destituidos o inhabilitados por resolución firme como servidores públicos o de quienes están sujetos a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local”, en su parte 9.1., denominada “Vulneración del principio de igualdad y no discriminación, en la exclusión de cargos públicos de quienes han sido suspendidos, destituidos o inhabilitados por resolución firme como servidores públicos”. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y con voto particular. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El señor Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

⁸ Fallada el quince de abril de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 14 D, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, adicionado mediante el Decreto Número 27391/LXII/19, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de octubre de dos mil diecinueve.

⁹ Fallada el treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno.

¹⁰ **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.**

25. Derechos Políticos.

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 21, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

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

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

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

23. Derechos Políticos.

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

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) **de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.**

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

[...]

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

25. Derechos Políticos.

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 21, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) **Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.**

26. En ese contexto, es importante destacar que, cuando la Constitución Federal, se refiere en su artículo 35, al concepto “**calidades**”, ello ha sido entendido por este Alto Tribunal, como lo referido a las “**características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne**”¹¹, interpretación que es consistente con la lectura del artículo 1, numeral 2, del Convenio Internacional del Trabajo

¹¹ Número de Registro: 177102. “**ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD.**” Localización: [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXII, Octubre de 2005; Pág. 1874. P./J. 123/2005.

No. 111 relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación¹²:

Artículo 1.

1. A los efectos de este Convenio, el término discriminación comprende:

a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;

b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.

2. Las distinciones, exclusiones o preferencias **basadas en las calificaciones** exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.

3. A los efectos de este Convenio, los términos empleo y ocupación incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo.

27. La referida noción de “**calidades**”, asumida por este Alto Tribunal en la **controversia constitucional 38/2003**, es también compatible con lo previsto en el artículo 123, Apartado B), fracción VII, de la Constitución Federal, que refiere que “**la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes.**” En la referida controversia constitucional, fallada el veintisiete de junio de dos mil cinco, se indicó que:

[...]

Del análisis del artículo 35, fracción II, constitucional, se advierte que si bien estamos ante un derecho de configuración legal, pues corresponde al legislador fijar las reglas selectivas de acceso a cada cargo público, su desarrollo no es completamente disponible para el legislador, pues **la utilización del concepto “calidades” se refiere a las calidades o perfil de una persona**, que vaya a ser nombrada en el empleo, cargo o comisión de que se trate, que pueden ser: capacidad, aptitudes, preparación profesional, edad y demás circunstancias, que pongan en relieve el perfil idóneo para

¹² Ratificado por México el 11 de septiembre de 1961.

desempeñar con eficiencia y eficacia el empleo o comisión que se le asigne.

Asimismo, para efectos de su correcta intelección, el concepto “calidades” también debe vincularse con el principio de eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones contenido en el artículo 113, así como con lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción VII, que dispone que la designación del personal ***sea mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes***, del que se desprenden los principios de mérito y capacidad; interpretación que debe ser relacionada con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo, y 116, fracción VI, que ordenan que las relaciones de trabajo entre los Estados y los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes expidan las legislaturas de los Estados, ***con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias***.

Luego, el entrelazamiento entre los diversos preceptos constitucionales citados a la luz de una interpretación sistemática autoriza a concluir que la Constitución impone la ***obligación de no exigir para el acceso a la función pública, requisito o condición alguna que no sea referible a los principios de eficiencia mérito y capacidad que se plasman en dichos preceptos***, mismos que deben ser respetados por el legislador en la regulación que realice el legislador, de manera que deben considerarse violatorios de la prerrogativa de los ciudadanos de acceso a los cargos públicos todos aquellos supuestos que, sin esta referencia, establezcan una diferencia discriminatoria entre los ciudadanos mexicanos.

[...]

28. La noción en cuestión se retomó en la **acción de inconstitucionalidad 28/2006 y acumuladas 29/2006 y 30/2006**, fallada el cinco de octubre de dos mil seis, en los siguientes términos:

[...] el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, editorial Espasa, vigésima segunda edición, establece que **calidad** significa, entre otras:

"Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a "algo, que permiten juzgar su valor".

"Estado de una persona, naturaleza, edad y demás "circunstancias y condiciones que se requieran "para un cargo o dignidad".

De las anteriores connotaciones deriva que en cuanto a la primera, el concepto calidad, aplicado a una persona, debe entenderse como la ***propiedad o conjunto de propiedades inherentes a ésta que permitan juzgarla por sí misma***, por lo propio, natural o circunstancial de la persona a que se alude y que la distingue de las demás, cuyo sentido se obtiene de la definición que tiene la voz

inherente, que significa **“lo que por su naturaleza está de tal manera unido a otra cosa, que no se puede separar de ella”**.

La segunda también está dirigida a establecer que, lo que define la calidad de una persona, son los aspectos propios y esenciales de ésta, tan es así, que el punto de partida de la expresión, de los aspectos empleados para ejemplificar lo definido, son precisamente la naturaleza y la edad, por lo que incluso la expresión “y demás circunstancias” debe entenderse que está referida a otras características de la misma clase o entidad, es decir, propios del individuo, y no derivar de elementos o requisitos ajenos al ciudadano. [...]

29. Así, lo importante es entender que cuando el artículo 35, fracciones II y VI, de la Constitución Federal, utiliza el término **“las calidades que establezca la ley”**, se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a ésta.

30. Luego, al definir en las leyes secundarias respectivas, tanto el Congreso de la Unión, como las legislaturas de los Estados *-en el ámbito de sus respectivas competencias-*, las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público, será necesario que los requisitos al efecto establecidos, estén directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función, lo que exige de criterios objetivos y razonables que eviten discriminar, sin debida justificación, a personas que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias **(aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas)** necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión.

31. Por ello, en principio, para la definición de las respectivas calidades a ser establecidas en la respectiva ley, como requisitos exigibles para cada empleo o comisión en el servicio público, será importante identificar las tareas o funciones inherentes a cada cargo o puesto público.

32. Ello, sin perjuicio de que, para determinados puestos federales o locales, se exige desde la Constitución Federal el cumplimiento de determinados requisitos tasados, como lo es el caso de la edad, el perfil profesional o la residencia, por ejemplo¹³, y de que es necesario distinguir entre el acceso a un cargo de elección popular, del acceso a un empleo o comisión en la función pública, que, acorde al nivel de especialización requerido, puede requerir de calidades técnicas más específicas.

33. En cualquier caso, fuera de las condiciones establecidas de manera expresa en la Ley Fundamental para determinados empleos y comisiones, los Congresos Federal y locales, cuentan con una amplia libertad de configuración para establecer las respectivas calidades, en tanto las mismas no vulneren por sí mismas algún derecho humano u otro principio constitucional¹⁴.

34. Incluyendo en ello, de manera destacada, la necesidad de que los respectivos requisitos sean razonables y permitan de manera efectiva el acceso a la función pública, en condiciones generales de igualdad, en respeto a lo previsto en los artículos 1º y 35, fracción VI, de la Constitución Federal, 23, apartado 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

35. Ahora bien, en el caso concreto, las normas impugnadas de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato exigen para los cargos de jueces de justicia cívica, facilitadores de juzgado cívico, secretarios, defensores de oficio de juzgado cívico y médicos de juzgado cívico, el requisito de **“no haber sido suspendido o inhabilitado para el desempeño de un cargo público”**.

¹³ Así lo exigen entre otros, según el caso, el artículo 95 para los cargos de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

¹⁴ Así se falló, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, resueltas el seis de septiembre de dos mil dieciocho, por lo que se refiere a los requisitos del Fiscal General de la Ciudad de México.

36. Tomando en cuenta lo sostenido en los precedentes del Pleno antes citados, es posible concluir, en primer lugar, que las exigencias previstas en las normas aquí impugnadas se tratan de requisitos que no están relacionados con características o atributos en las personas que han sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginar y/o discriminar; razón por la que, no se considera necesario someter las disposiciones normativas impugnadas a un escrutinio de constitucionalidad especialmente cuidadoso o estricto.

37. Por ello, para arribar a la inconstitucionalidad de las porciones normativas impugnadas es suficiente que se corra un **test simple de razonabilidad**; ello es así, pues como se explicará a continuación dichas normas resultan sobre inclusivas.

38. 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, toda vez que:

- ✓ No permiten identificar si la suspensión o inhabilitación se impuso por resolución firme de naturaleza administrativa, civil o política;
- ✓ 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 o pena, y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.

39. 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 suspendida 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.

40. Siendo así, si a una persona se restringe el acceso a un empleo público determinado, por el solo hecho de haber sido sancionada en el pasado, *-penal, política o administrativamente-*, con una suspensión ya ejecutada, o con una inhabilitación temporal cuyo plazo ya se cumplió, sin duda puede presentarse una condición de desigualdad no justificada frente a otros potenciales candidatos al puesto, sobre todo, si el respectivo antecedente de sanción, no incide de forma directa e inmediata en la capacidad funcional para ejecutar de manera eficaz y eficiente el respectivo empleo.

41. Para ello, debe recordarse que, 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 Carta Magna en su artículo 35, deben ser **razonables** y no **discriminatorias**¹⁵, condición que no se cumple en las normas impugnadas.

42. Ello, porque se insiste, en las normas referidas, el legislador local hizo una distinción que, en estricto sentido, **no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente a la función**

¹⁵ Acción de inconstitucionalidad 74/2008. Fallada el doce de enero de dos mil diez.

pública a desempeñar, sino en cierta forma, con su honor y reputación, a partir de no haber incurrido, nunca, en su pasado, en una conducta que el sistema de justicia penal, político o administrativo le haya reprochado a partir de una sanción determinada, lo cual, como se ha expresado, resulta sobre inclusivo.

43. Así, se coloca en una condición social determinada e inferior con respecto a otros integrantes de la sociedad, a cualquier persona que ha sido sancionada con una suspensión o inhabilitación, y se les excluye indefinidamente y de por vida, de la posibilidad de acceder a los empleos públicos referidos en las normas impugnadas.

44. Lo anterior, genera con dicha exclusión un efecto discriminante, no justificado, que lleva a declarar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

45. Es importante precisar *-como se ha hecho en las acciones de inconstitucionalidad 111/2019, 125/2019 y 115/2020 antes citadas-* 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.

46. 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, administrativa o política (suspensión, inhabilitación o destitución), sin importar el origen, momento o circunstancias de ello, o si incluso, las sanciones ya han sido cumplidas.

47. No pasa inadvertido que, en el caso, se trata de puestos afines a la justicia cívica, la cual, a decir de las autoridades demandadas es un instrumento preventivo de conductas antisociales de mayor impacto, mayor gravedad y de graves consecuencias; 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 se justifique con relación a 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.

48. Con base en las consideraciones anteriores, se declara la inconstitucionalidad y consiguiente invalidez de **la respectiva fracción V**, de los artículos 8, 11, 13, 15 y 17 de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, por ser contrarios a lo que establecen los diversos 1º y 35, fracción VI, de la Constitución Federal; 23, numeral 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

49. **SEXTO. Tema 2.** En este considerando se analiza la constitucionalidad del artículo 66, fracción III, de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, que establece como infracción en materia de seguridad ciudadana la conducta consistente en *usar las*

áreas y vías públicas sin contar con la autorización que se requiera para ello.

50. El contenido de la porción normativa impugnada es el siguiente:

Artículo 66. *Son infracciones contra la seguridad ciudadana:*

[...]

III. *Usar las áreas y vías públicas sin contar con la autorización que se requiera para ello;*

[...]

51. Con relación a la fracción III de dicho precepto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumenta que es inconstitucional, pues al establecer el legislador guanajuatense como infracción en materia de seguridad ciudadana la conducta consistente en usar las áreas y vías públicas sin contar con la autorización, se genera una vulneración a las libertades de expresión y reunión; ello pues no es posible que el ejercicio de la libertad de reunión en el espacio público se condicione o restrinja a una autorización previa por parte del Estado como regla general, ya que ello conduciría a que el disfrute de ese derecho por medio de bienes de uso de dominio público dependa enteramente de la decisión de las autoridades, limitación que no encuentra ningún tipo de respaldo en los artículos 6º y 9º de la Constitución Federal.

52. Alega que las marchas, plantones, procesiones, peregrinaciones y manifestaciones derivados de expresiones sociales se realizan en el espacio público; sin embargo, con esta norma no sólo se impide el uso del espacio público por no contar con la autorización, sino que además puede acarrear la imposición de una sanción administrativa, lo que es contrario al parámetro de regularidad constitucional.

53. Este Tribunal Pleno considera **esencialmente fundado** el concepto de invalidez planteado por la Comisión accionante, ya que obligar a la ciudadanía a contar con autorización para usar el espacio público constituye una violación a los derechos de libertad de expresión, reunión y asociación.

54. Ahora bien, el papel que tiene la utilización del espacio público y, específicamente, de la vía pública en la expresión de las ideas fue analizado por este Tribunal Pleno al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014**¹⁶, y recientemente la **acción de inconstitucionalidad 72/2019**¹⁷ en la que se determinó la invalidez del artículo 28, fracción III, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México de contenido muy similar al precepto aquí analizado¹⁸.

55. En estos asuntos se estableció que el **espacio público** es el lugar por excelencia en que deben cohabitar las distintas posiciones ideológicas de una sociedad democrática, que el ejercicio de la libertad de expresión -reconocido en el artículo 6º de la Constitución Federal¹⁹- en estos espacios es la vía más efectiva para tener una oportunidad real de transmitir un mensaje y que, en muchas ocasiones, es la única

¹⁶ Fallada por este Tribunal Pleno en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis.

¹⁷ Fallada el trece de abril de dos mil veintiuno por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente en funciones Franco González Salas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, denominado “Violación a los derechos de libertad de expresión, asociación y reunión”, consistente en declarar la invalidez del artículo 28, fracción III, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra.

¹⁸ **Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México.**

Artículo 28.- Son infracciones contra la seguridad ciudadana:

[...]

III. Usar el espacio público sin contar con la autorización que se requiera para ello;

[...]

¹⁹ **Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

[...]

alternativa que tienen disponibles las personas para que su pensamiento y opinión sean conocidos.

56. Se reconoció que el ejercicio de la libertad de expresión y de reunión en los espacios públicos -reconocido en el artículo 9º de la Norma Fundamental²⁰- necesariamente genera molestias o distorsiones y tiene injerencia en el ejercicio de derechos de terceros. Sin embargo, se afirmó que la democracia requiere un alto grado de tolerancia al pluralismo y la manifestación social pública.

57. Además, se estableció que el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y de reunión mediante la manifestación en el espacio público no puede condicionarse a la obtención de una autorización o permiso, pues ello constituiría una censura previa de los mensajes y haría depender su difusión de una decisión de las autoridades.

58. Se señaló que, conforme a las mejores prácticas en el derecho comparado e internacional, a lo sumo puede solicitarse un aviso o notificación previa cuando ello resulte necesario para que las autoridades faciliten el ejercicio de la reunión pacífica y adopten las medidas para proteger la seguridad y el orden públicos, así como los derechos de los demás. Además que, en todo caso, el aviso no puede ser excesivamente burocrático o irrazonable y que las normas que lo exigen deben permitir el surgimiento de manifestaciones espontáneas.

59. Tratándose del precepto aquí cuestionado, ciertamente la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato no establece una definición de lo que se entiende por **áreas** y **vías públicas**; sin embargo, este Pleno considera dichos conceptos **forman parte del espacio público**. Ello es

²⁰ **Artículo 9o.** No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar. No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

así pues la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios en su artículo 7, fracción XXII, establece que por **vía pública** se entiende el **espacio de dominio público y uso común** que por disposición de la Ley o por razones del servicio esté destinado a la movilidad de las personas, bienes y vehículos motorizados y no motorizados²¹.

60. Además, tampoco se inadvierte que no existe en la legislación guanajuatense alguna definición de lo que se entiende por **áreas públicas**; sin embargo, ante dicho vacío debe atenderse en su acepción gramatical²² y por ende concluirse que las áreas públicas **también forman parte del espacio público**, pues se refieren a espacios comprendidos dentro de un territorio -en este caso del Estado de Guanajuato- que forman parte del Estado y que son accesibles a todos los habitantes y a quienes visiten dichos territorios. Esto es, se trata de un concepto que encuadra en la categoría de bienes de uso común como lo son las vías generales de comunicación, plazas, paseos, parques públicos, jardines, entre otros²³.

²¹ **Artículo 7.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

[...]

XXII. Vía Pública: El espacio de dominio público y uso común que por disposición de la Ley o por razones del servicio esté destinado a la movilidad de las personas, bienes y vehículos motorizados y no motorizados; y

[...]

²² **DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA RAE.**

área

Del lat. *area*.

1. f. Espacio de tierra comprendido entre ciertos límites.

[...]

público, ca

Del lat. *publĭcus*.

1. adj. Conocido o sabido por todos.

2. adj. Dicho de una cosa: Que se hace a la vista de todos.

3. adj. Perteneciente o relativo al Estado o a otra Administración. Colegio, hospital público.

4. adj. Dicho de una cosa: Accesible a todos.

5. adj. Dicho de una cosa: Destinada al público.

6. m. Conjunto de personas que forman una colectividad.

[...]

²³ **Ley General de Bienes Nacionales.**

Artículo 7. Son bienes de uso común: [...]

XI. Los caminos, carreteras, puentes y vías férreas que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia; [...]

XIII. Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten,

[...]

61. Como es sabido, las marchas, plantones, procesiones, peregrinaciones y manifestaciones se realizan en el espacio público.

62. El artículo señala que es una infracción contra la seguridad ciudadana usar las áreas y vías públicas (que como se dijo forman parte del espacio público) sin contar con la autorización que se requiera para ello. Es decir, no señala expresamente una autorización para expresiones artísticas, de asociación, reunión pacífica, manifestación de ideas, y si existen acciones que sí requerirían autorización. Sin embargo, esta norma incide en los derechos de expresión, reunión y asociación, pues con la estipulación tildada de inconstitucional se puede impedir el uso del espacio público por no contar la autorización.

63. Se insiste en que el espacio público es el lugar por excelencia en que deben cohabitar las distintas posiciones ideológicas de una sociedad democrática, que el ejercicio de la libertad de expresión en estos espacios es la vía más efectiva para tener una oportunidad real de transmitir un mensaje y que, en muchas ocasiones, es la única alternativa que tienen disponibles las personas para que su pensamiento y opinión sean conocidos.

64. Por lo tanto, pedir una autorización para el uso del espacio público es una exigencia que se constituye como una censura previa de los mensajes y que haría depender su difusión de una decisión de las autoridades.

65. Además, al no establecer los requisitos para la autorización, se abre la posibilidad de que las autoridades tomen en cuenta el motivo de la manifestación o el mensaje que pretende expresarse, en violación de su obligación de neutralidad respecto del contenido de la información o las ideas expresadas.

66. Ahora bien, no pasa inadvertido lo alegado por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guanajuato en el sentido de que la fracción III impugnada debe ser leída a la luz de la fracción II del mismo artículo 66 de la Ley de Justicia Cívica que protege el derecho a la manifestación de las ideas, de asociación y de reunión pacífica. Ello es así *-señalan-* pues la referida fracción II considera igualmente como infracción contra la seguridad ciudadana el impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción de las personas, siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello; pero que se entenderá que existe causa justificada siempre que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria y no constituya en sí misma un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de asociación o de reunión pacífica²⁴.

67. Sin embargo, dicho argumento debe **desestimarse** pues además de que **se refiere a una infracción diversa a la aquí analizada**, que sanciona el impedir o estorbar el uso de la vía pública *-contrario a hacer uso de las áreas y vías públicas que es el supuesto que aquí se analiza;* este Tribunal Pleno advierte que el artículo 66, fracción III, de la Ley de Justicia Cívica (aquí analizado), al tratarse de una infracción que da lugar a la imposición de una multa, como parte del derecho administrativo sancionador le debe ser aplicable **el principio de legalidad en su vertiente de tipicidad**, normalmente referido a la materia penal que se encuentra previsto en el artículo 14 de la Constitución Federal.

²⁴ Artículo 66. Son infracciones contra la seguridad ciudadana:

[...]

II. Impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción de las personas, siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello. Para estos efectos, se entenderá que existe causa justificada siempre que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria y no constituya en sí misma un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de asociación o de reunión pacífica;

III. Usar las áreas y vías públicas sin contar con la autorización que se requiera para ello;

[...]

68. Con relación a la aplicabilidad del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, previsto en el artículo 14 de la Constitución Federal, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera oportuno retomar las consideraciones que se sostuvieron al resolver la **acción de inconstitucionalidad 4/2006**.

69. En dicho precedente se sostuvo que el tercer párrafo del artículo 14 constitucional²⁵ prevé la garantía de legalidad la cual, tanto en el derecho penal como en el derecho administrativo sancionador, responde al diverso principio *nullum crimen, nulla poena sine lege*, que proscribe la analogía o la mayoría de razón en la imposición de penas.

70. De esa forma, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado o *ius puniendi*, entendido como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.

71. Se dijo que un análisis integral del régimen de infracciones administrativas se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados, cuestión en la que va inmerso el interés colectivo.

72. Es por ello, que por sanción administrativa se debe entender un castigo infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta tachada como ilícita por la ley. Este

²⁵ **Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

[...]

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

[...]

castigo puede consistir en la privación de un bien, de un derecho, la imposición de una obligación de pago de una multa, arresto, etcétera.

73. Así, la sanción administrativa cumple en la ley y en la práctica distintos objetivos preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios o de castigo.

74. De esta forma, se afirmó que el llamado derecho administrativo sancionador consiste en la competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones a las acciones y omisiones antijurídicas. De este modo, la pena administrativa es una función jurídica que tiene lugar como reacción frente a lo antijurídico, frente a la lesión del Derecho Administrativo.

75. Por lo anterior, este Pleno sostuvo que la pena administrativa guarda una similitud fundamental con la sanción penal, toda vez que como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico. En uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena. Que esta pena la imponga en un caso el tribunal y en otro la autoridad administrativa, constituye una diferencia jurídico-material entre los dos tipos de normas penales; no obstante, la elección entre pena y sanción administrativa no es completamente disponible para el legislador en tanto que es susceptible de ser controlable a través de un juicio de proporcionalidad y razonabilidad, en sede constitucional.

76. Se reconoció que la acción administrativa alcanza planos cada vez más amplios, pues la vida social es dinámica, el desarrollo científico y tecnológico revoluciona a pasos agigantados las relaciones sociales, y sin duda exige un acrecentamiento de la actuación estatal, en específico, de la administración pública y la regulación del poder de policía por parte del legislador para encauzar con éxito las relaciones

sociales, lo que de hecho conlleva a una multiplicación en la creación de nuevas sanciones administrativas.

77. Siendo labor de este Alto Tribunal crear una esfera garantista que proteja de manera efectiva los derechos fundamentales. En este tenor, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, como son, entre otros: el principio de legalidad, el principio del *non bis in idem*, la presunción de inocencia, el principio de culpabilidad e incluso la prescripción de las sanciones, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.

78. Sentadas las premisas de que el principio constitucional de legalidad que rige en la materia penal, previsto en el artículo 14 de la Constitución Federal, puede ser aplicado, *mutatis mutandis* al derecho administrativo sancionador, el Pleno *-en aquél precedente-* procedió a desarrollar su contenido.

79. Se mencionó que principio de legalidad constituye un importante límite externo al ejercicio del *ius puniendi* del Estado, con base en el cual la Norma Suprema impide que los poderes Ejecutivo y Judicial, *—este último a través de la analogía y mayoría de razón—* configuren libremente delitos y penas, o infracciones y sanciones; es decir, el mencionado principio exige que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho que se sanciona.

80. Dicho principio posee como núcleo duro básicamente dos principios: **(1)** el de reserva de ley; y, **(2)** el de tipicidad. Por lo que se

refiere al primero, se traduce en que determinadas materias, o ciertos desarrollos jurídicos, deben estar respaldados por la ley o simplemente que la ley es el único instrumento idóneo para regular su funcionamiento.

81. Por su parte, se sostuvo que el principio de tipicidad se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. Dicho en otras palabras, el principio de tipicidad se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones.

82. Por ello, la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, **sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma.**

83. Así, se sostuvo que para garantizar debidamente la seguridad jurídica de los ciudadanos, no bastaría con una tipificación confusa o indeterminada que condujere a los gobernados a tener que realizar labores de interpretación, para las que no todos están preparados, y de esa manera tratar de conocer lo que les está permitido y lo que les está vedado hacer. Es por ello esencial a toda formulación típica que sea lo suficientemente clara y precisa como para permitirles programar su comportamiento sin temor a verse sorprendidos por sanciones que en modo alguno pudieron prever. En este aspecto, lo que está proscrito es que la norma penal induzca a errores o los favorezca con motivo de su deficiente o atormentada formulación.

84. En este orden de ideas, el Pleno consideró que el principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, debe hacerse extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una multa por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, **sin que sea lícito ampliar ésta ni por analogía, ni por mayoría de razón.**

85. Se mencionó que para dar continuidad a esta necesidad de certeza de la ley y seguridad jurídica, el juez, en cumplimiento del principio de exacta aplicación de la ley, no tiene más que asegurarse de conocer el alcance y significado de la norma al realizar el proceso mental de adecuación típica y de la correlación entre sus elementos, sin que, como se ha reiterado, se rebase la interpretación y se incurra en el terreno de la creación legal, para superar las deficiencias de la norma.

86. Dada esta convergencia de los principios de tipicidad y exacta aplicación de la ley en el principio de legalidad, este Tribunal Pleno infirió de la interpretación del texto constitucional, que la garantía de exacta aplicación de la ley no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe quedar redactada de tal forma que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos; esto es, la autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del gobernado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República.

87. Ciertamente, el principio de tipicidad significa fundamentalmente que los caracteres esenciales de la conducta y la forma, contenido y alcance de la infracción estén consignados de manera expresa en la ley, de tal manera que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades encargadas de su aplicación. Esto, por lo demás, es consecuencia del principio de legalidad reconocido por el artículo 14 de la Constitución Federal, conforme al cual, ningún órgano del Estado puede realizar actos que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición de sanciones, por imprevisibilidad de la infracción que no tenga un claro apoyo legal, debe considerarse absolutamente proscrita en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificársele.

88. En vista de las consideraciones anteriores, es claro que el entendimiento que este Tribunal Pleno le ha dado al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad es en el sentido de que dicho mandato dicta que las conductas descritas como ilícitas deben ser claras **sin necesidad de acudir a complementaciones legales o interpretaciones jurídicas que llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma.** Así, para cumplir a esta necesidad de certeza de la ley y seguridad jurídica, el operador jurídico, en cumplimiento del principio de exacta aplicación de la ley, no tiene más que asegurarse de conocer el alcance y significado de la norma al realizar el proceso mental de adecuación típica y de la correlación entre sus elementos, sin que, como se ha dicho, se rebase la interpretación y se incurra en el terreno de la creación legal, para superar las deficiencias de la norma.

89. En ese sentido, es claro que la constitucionalidad de la infracción prevista en la fracción III del artículo 66 de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato no puede salvarse con una lectura sistemática de la fracción II del mismo precepto, pues ello equivaldría a extrapolar

una excepción (causa justificada para ello) que el legislador del Estado de Guanajuato previó para una infracción en específico y aplicarla a otra diversa; siendo ello precisamente lo que se encuentra prohibido por el principio de tipicidad previsto en el artículo 14 constitucional, pues no se puede acudir a interpretaciones jurídicas que llevan al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma.

90. Máxime cuando la fracción analizada no lo establece en esa forma, sino que la pretensión del legislador es que esta Suprema Corte haga una labor integradora de la norma analizada para salvar su constitucionalidad.

91. Cabe mencionar que sobre dicho principio *-aunque en materia penal-* este Pleno ya se ha pronunciado en anteriores ocasiones el sentido de que si bien al realizar el análisis de constitucionalidad de disposiciones generales es factible que se acuda a la interpretación conforme, e incluso emita resoluciones integradoras a efecto de corregir las omisiones que generan la inconstitucionalidad, **ello no es admisible tratándose de normas que establecen infracciones y sanciones jurídicas** en virtud del principio de legalidad y sus vertientes de reserva de ley, prohibición de la aplicación retroactiva de la ley y taxatividad.

92. Ello se ve reflejado en la tesis de jurisprudencia **P./J. 33/2009** de rubro: **“NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA”**²⁶.

93. Además, es importante mencionar que en el precedente de la **acción de inconstitucionalidad 72/2019**²⁷ a que se hizo referencia, y

²⁶ Tesis de jurisprudencia P./J. 33/2009 del Pleno de la SCJN, visible en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXIX, Abril de 2009, página 1124.

²⁷ Fallada el trece de abril de dos mil veintiuno por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente en funciones Franco

en el que se determinó la invalidez del artículo 28, fracción III, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México de contenido muy similar al precepto aquí analizado, este Tribunal Pleno no consideró que la fracción II de dicho precepto que establece que existe causa justificada para la configuración de la infracción de impedir o estorbar la vía pública *“siempre que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria y no constituya en sí misma un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de expresión artística o cultural de asociación o de reunión pacífica”*²⁸; pudiese salvar la constitucionalidad de la norma prevista en la fracción III, ya que el análisis de constitucionalidad en dicho precedente de ciñó al análisis preciso de la norma impugnada, pues como se adelantó se trata de normas de derecho administrativo sancionador que establecen la tipificación de conductas que dan lugar a una infracción, sin poderse acudir a interpretaciones que rayan en la creación legal.

94. Por las razones expuestas anteriormente, este Tribunal Pleno concluye que debe **declararse la inconstitucionalidad del artículo 66, fracción III**, de la Ley de Cultura Cívica del Estado de Guanajuato, al ser violatorios de los derechos de libertad de expresión y de asociación consagrados en los artículos 6º y 9º de la Constitución Federal, así

González Salas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, denominado “Violación a los derechos de libertad de expresión, asociación y reunión”, consistente en declarar la invalidez del artículo 28, fracción III, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra.

²⁸**Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México.**

Artículo 28.- Son infracciones contra la seguridad ciudadana:

[...]

II. Impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía y el espacio público, la libertad de tránsito o de acción de las personas, siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello, para estos efectos, se entenderá que existe causa justificada siempre que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria y no constituya en sí misma un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de expresión artística o cultural de asociación o de reunión pacífica;

III. Usar el espacio público sin contar con la autorización que se requiera para ello;

[...]

como en los diversos 13²⁹ y 15³⁰ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 19³¹ y 21³² del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

95. SÉPTIMO. Efectos de la sentencia. De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal³³, las sentencias

²⁹ **Convención Americana sobre Derechos Humanos.**

Artículo 13.

Libertad de Pensamiento y de Expresión.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa, con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

³⁰ **Convención Americana sobre Derechos Humanos.**

Artículo 15.

Derecho de Reunión.

Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

³¹ **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.**

Artículo 19.

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

³² **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.**

Artículo 21.

Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

³³ **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

dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

96. De acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la invalidez de los artículos 8, 11, 13, 15 y 17, todos en su fracción V, así como del 66, fracción III, de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, expedida mediante Decreto Número 321 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintitrés de abril de dos mil veintiuno.

97. La presente declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Guanajuato.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez de la fracción V de los artículos 8, 11, 13, 15 y 17, así como la del artículo 66, fracción III, de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, expedida mediante el Decreto Legislativo número 321, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de abril de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Guanajuato, en atención a lo expuesto en los considerandos quinto, sexto y séptimo de esta decisión.

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 regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

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; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, consistente en declarar la invalidez de la fracción V, en sendas porciones normativas “No haber sido suspendido”, de los artículos 8, 11, 13, 15 y 17 de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, expedida mediante el Decreto Legislativo número 321, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de abril de dos mil veintiuno.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto

del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, consistente en declarar la invalidez de la fracción V, en sendas porciones normativas “o inhabilitado para el desempeño de un cargo público”, de los artículos 8, 11, 13, 15 y 17 de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, expedida mediante el Decreto Legislativo número 321, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de abril de dos mil veintiuno. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, consistente en declarar la invalidez del artículo 66, fracción III, de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, expedida mediante el Decreto Legislativo número 321, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de abril de dos mil veintiuno. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos de la sentencia, 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 nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 89/2021

Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf y el señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistieron a la sesión de tres de octubre 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 propuestos.

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

PRESIDENTE

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

PONENTE

MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA