

*Gobierno del Estado
Libre y Soberano de Chihuahua*



Registrado como
Artículo
de segunda Clase de
fecha 2 de Noviembre
de 1927

Todas las leyes y demás disposiciones supremas son obligatorias por el sólo hecho de publicarse en este Periódico.

Responsable: La Secretaría General de Gobierno. Se publica los Miércoles y Sábados.

Chihuahua, Chih., miércoles 04 de mayo de 2022.

No.36

Folleto Anexo

**PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN**

**SENTENCIA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD
N° 117/2020**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
117/2020**

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE
DERECHOS HUMANOS**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

**PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
COTEJÓ**

SECRETARIA: JEANNETTE VELÁZQUEZ DE LA PAZ

COLABORÓ: RICARDO MEDIA SÁNCHEZ

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en **sesión virtual** correspondiente al **veinte de abril de dos mil veintiuno**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 117/2020 promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos contra el artículo 9 fracción V, de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua, expedida el cinco de febrero de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Gobierno de dicha entidad federativa. La disposición impugnada establece como requisito para ser persona que realice estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción, no haber recibido condena por delitos dolosos.

I. ANTECEDENTES Y TRAMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** El seis de marzo de dos mil veinte, la presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en contra de la fracción V del artículo 9 de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua, la cual fue expedida mediante decreto número LXVI/EXLEY/0589/2019 I P.O. en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua.
2. **Conceptos de invalidez.** En su escrito de demanda, la accionante hizo valer un único concepto de invalidez en el cual argumenta, en síntesis, lo siguiente:
 - a. Sostiene que la exigencia de la fracción V del artículo 9 de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua transgrede los derechos de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo al impedir de manera injustificada a las personas condenadas por cualquier delito doloso ejercer su profesión realizando estudios e informes en materia de adopción, aun cuando tal sanción haya sido cumplida.

- b. Señala que el contenido de la norma resulta discriminatorio en tanto otorga un trato diferenciado para poder ejercer, tanto en instituciones públicas como privadas, las profesiones de trabajo social y psicología o afines en la realización de estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción.
- c. Recuerda que el artículo 1º de la Constitución Federal establece la prohibición de discriminar en razón del origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones las preferencias sexuales, el estado civil **o por cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana** y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.
- d. Señala que tal prohibición de discriminación es extensiva a todas las autoridades del Estado y en todos los niveles de gobierno, en sus respectivos ámbitos de competencia; por lo tanto, todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, *per se*, incompatible con la misma. Cita el siguiente criterio para apoyar su postura: **"PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL"**¹.
- e. En el ámbito internacional, destaca que el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) prohíbe la discriminación y el artículo 1.1 establece la prohibición general de discriminar en el goce de un derecho sustantivo.
- f. Respecto a la libertad de trabajo, considera que este derecho se desprende del artículo 5º de la Constitución General y que implica que todas las personas, en un plano de igualdad, pueden dedicarse a la actividad lícita que sea de su preferencia. Asimismo, señala que el artículo 26 de la CADH establece la obligación de adoptar providencias para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos y que los artículos 6 y 7 del Protocolo de

¹ Véase la tesis de jurisprudencia P./J.9/2016 (10ª) del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p.112.

San Salvador establecen que toda persona tiene derecho al trabajo, el cual implica el goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias.

- g.** De tal forma, estima que lo que hace la norma impugnada es limitar de forma genérica a las personas sentenciadas por cualquier delito doloso, sin considerar si los delitos de que se trate se relacionan con las funciones a desempeñar en el ejercicio de las profesiones de trabajo social y psicología o carreras afines.
- h.** Considera que la norma impugnada resulta sobreinclusiva porque engloba a cualquier delito doloso y, en consecuencia, todas las personas condenadas por la comisión de cualquier delito doloso quedarán impedidas para ejercer su profesión para realizar informes psicosociales y socioeconómicos en materia de adopción.
- i.** Resalta que el hecho de que una persona haya sido condenada por la comisión de delitos dolosos forma parte de su vida privada y, por lo tanto, no es dable que por esa razón se le excluya de participar activamente en los asuntos que le atañen a su comunidad. Por ello, una vez que la persona ha cumplido su sanción penal, debe estimarse que se encuentra en aptitud de reintegrarse en la sociedad en pleno ejercicio de sus derechos en un plano de igualdad.
- j.** Asimismo, argumenta que el requisito exigido en la norma impugnada debe ser entendido como una disposición que contiene una categoría sospechosa; pues si bien el artículo 1º Constitucional establece un catálogo de categorías sospechosas, lo cierto es que dicho listado no es limitativo, sino abierto. En el caso concreto, estima que la norma es discriminatoria con base en la categoría sospechosa consistente en la condición social y jurídica de las personas que fueron condenadas por la comisión de un delito doloso.
- k.** Con base en lo anterior, sostiene que la norma impugnada debe someterse a un escrutinio estricto de constitucionalidad. En el caso concreto, la accionante argumenta que la norma impugnada no supera el primer nivel del escrutinio, pues considera que no existe una justificación constitucionalmente imperiosa para exigir no haber sido condenado por delitos dolosos para ejercer las

profesiones de trabajo social y psicología o carreras afines en las instituciones públicas y privadas que realicen estudios en materia de adopción.

- I. Finalmente, la CNDH estima que la norma combatida contraviene el principio de reinserción social, ya que tiene como consecuencia que las personas que han cometido cualquier delito doloso y que han sido condenadas por ello, queden impedidas para ejercer las profesiones ya mencionadas, incluso en el caso de los delitos que no se relacionan con la función a desempeñar.
3. **Admisión y trámite.** Mediante acuerdo de diez de marzo de dos mil veinte, el presidente de esta Suprema Corte tuvo por recibida la demanda y ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 117/2020. Asimismo, turnó el expediente a la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para instruir el procedimiento correspondiente.
 4. El once de marzo de dos mil veinte, el ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad. Tuvo como autoridades emisoras de la norma a los poderes legislativo y ejecutivo del Estado de Chihuahua y ordenó dar vista para que, dentro del plazo de quince días hábiles, rindieran los informes correspondientes.
 5. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua.** El veinte de agosto de dos mil veinte, Francisco Javier Corrales Millán, en su carácter de Director General de Normatividad de la Secretaría General de Gobierno de Estado de Chihuahua², en representación del Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua, rindió su informe en los siguientes términos:
 - a. Señala que es cierto que se promulgó y publicó en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, en el ejemplar número 11, de fecha cinco de febrero de dos mil veinte, el decreto N° LXVI/EXLEY/0589/2019 I P.O. por medio del cual se expidió la Ley de Adopciones de Estado de Chihuahua.
 - b. Considera que el H. Congreso del Estado de Chihuahua fundó y motivó su actuación mediante la exposición de motivos que antecedió a la iniciativa, así como con los debates que se dieron durante su discusión.

² En ejercicio de las facultades otorgadas por el Secretario General de Gobierno del Estado de Chihuahua, mediante acuerdo delegatorio de facultades, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el diecinueve de agosto de dos mil veinte.

- c. Estima que el artículo 9, fracción V, de la Ley de Adopciones de Estado de Chihuahua no transgrede los derechos consagrados en los artículos señalados por la accionante de la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos.
- d. Argumenta que si bien los artículos 1º y 5º constitucionales reconocen el derecho humano a la igualdad y no discriminación y a la libre elección de la actividad y oficio a que alguien quiera dedicarse, también es cierto que tratándose del ejercicio de un empleo público, la voluntad del particular interesado va más allá de la elección libre de cualquier empleo, pues en realidad se está expresando la voluntad de desempeñar actividades propias del Estado con la finalidad de salvaguardar el interés superior del menor.
- e. En este sentido, considera que es jurídicamente válido que quienes por decisión propia optan por dedicarse a participar en el proceso de restitución del derecho de los niños, niñas y adolescentes a vivir en familia, deben cumplir forzosamente con aquellas condiciones que el Estado haya estimado necesarias para garantizar que el interés superior del menor sea respetado.
- f. Bajo esa tónica, considera que la norma impugnada no transgrede los derechos reconocidos en los artículos 1º y 5º constitucionales, inclusive bajo la aplicación de un escrutinio estricto. En relación con el primer nivel del test, estima que sí existe un fin constitucionalmente válido y relevante, establecido en el artículo 4 de la Constitución General, y que consiste en la obligación del Estado de velar por el interés superior de la niñez.
- g. En segundo término, considera que la medida es congruente con la obtención del fin perseguido, pues estima que es necesaria para que exista garantía de que las personas que intervienen en el procedimiento son personas que en todo momento han evitado incurrir en la comisión de conductas contrarias a la seguridad pública, la paz y la tranquilidad social. También opina que la medida guarda una relación de idoneidad y conducencia estrecha con el fin perseguido.
- h. Por último, desde su perspectiva, el requisito impuesto por la norma es la medida menos restrictiva, pues no impide el ejercicio de su derecho al empleo

o a la libertad de trabajo u ocupación en otras actividades o, incluso, en la misma actividad de psicología o trabajo social pero en otro ámbito que no sea el de las adopciones de niños, niñas y adolescentes.

- i. Así, concluye que el requisito establecido por la fracción V del artículo 9 no viola los principios de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo, pues es una medida distintiva que concuerda con el fin buscado por la norma, esto es, salvaguardar el derecho de restitución de las niñas, niños y adolescentes a la familia.

6. Informe del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua. El veintiuno de agosto de dos mil veinte, el Diputado René Frías Bencomo, presidente de la Mesa Directiva y Luis Enrique Acosta Torres, en su carácter de Titular de la Secretaría de Asuntos Legislativos y Jurídicos del Congreso de Chihuahua, rindieron su informe en los siguientes términos:

- a. Señala que se cumplieron todos los requisitos legales para la aprobación y expedición de las normas reclamadas.
- b. En cuanto al concepto de violación expresado por la accionante, considera que es infundado por las siguientes razones: en primer lugar, destaca que las entidades federativas gozan de autonomía para tomar decisiones de gobierno en el ámbito de su competencia, sin embargo, en virtud del pacto federal, las normas locales deben concordar con las federales a efecto de conservar su validez y vigencia, lo cual constituye la armonización normativa.
- c. En este sentido, argumenta que lo que hizo el Poder Legislativo del Estado de Chihuahua al expedir la norma impugnada, fue armonizar la parte conducente con la fracción V del artículo 32 de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.
- d. Por ello, estima que solicitar la inconstitucionalidad de la norma controvertida sería afirmar que la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes también es inconstitucional en la parte normativa controvertida, puesto que ambas porciones normativas tienen la misma redacción.
- e. Afirma que se ha reconocido que las leyes generales pueden utilizarse como parámetro de constitucionalidad, por lo que estima que lo correspondiente en

este caso es analizar la constitucionalidad de la norma impugnada en relación con la constitucionalidad de la norma general, en virtud de que la disposición impugnada fue expedida dentro de un proceso de armonización de leyes locales con leyes generales.

- f. Finalmente, considera que se debe hacer una ponderación del derecho a la igualdad y no discriminación y la libertad de trabajo con el interés superior de las niñas, niños y adolescentes. Sostiene que el propósito del legislador, al imponer este requisito, no fue vulnerar los derechos de las personas que ejercen profesiones en el trabajo social y psicología, sino salvaguardar el interés superior de las niñas, niños y adolescentes.

7. **Cierre de instrucción.** Seguido el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de trece de enero de dos mil veintiuno se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. COMPETENCIA

8. 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 Federal³ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁴. La Comisión Nacional de Derechos Humanos planteó la posible contradicción entre el artículo 9, fracción V, de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua y la Constitución General, así como diversos tratados internacionales.

³ **Artículo 105 de la Constitución Federal.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

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

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

[...]

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

⁴ **Artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.** 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.

III. OPORTUNIDAD

9. Conforme al artículo 60, párrafo primero de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.
10. El decreto LXVI/EXLEY/0589/2019 I P.O., por medio del cual se expidió la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua y se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Código Civil del Estado de Chihuahua, se publicó el miércoles cinco de febrero de dos mil veinte en el Periódico Oficial de la entidad federativa. Así, el plazo de treinta días naturales transcurrió del jueves seis de febrero de dos mil veinte al viernes seis de marzo de dos mil veinte.
11. Dado que la demanda se presentó el seis de marzo de dos mil veinte, es oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN

12. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legitimada, pues la demanda fue presentada por la presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, órgano facultado para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales y las emitidas por las entidades federativas que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución General y en los tratados internacionales en los que México sea parte, en términos del artículo 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵.

⁵ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

[...]

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

[...]

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

[...]

13. En el caso, la Comisión Nacional impugnó la fracción V del artículo 9 de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua, legislación estatal que, en su opinión, trasgrede una serie de derechos humanos con reconocimiento constitucional y convencional, en particular, los relativos a igualdad, no discriminación y libertad de trabajo.
14. Conforme al artículo 15, fracciones I y XI de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el artículo 18 de su reglamento interno⁶, corresponde a su presidente la representación legal. Pues bien, en este asunto, la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo, por parte del presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

15. Las partes no hicieron valer alguna causa de improcedencia ni motivo de sobreseimiento. Este Tribunal Pleno, de oficio, tampoco advierte que se actualice alguna, por lo que procede a realizar el estudio de fondo.

VI. ESTUDIO DE FONDO

16. La accionante reclama la constitucionalidad del artículo 9, fracción V, de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua, expedida mediante Decreto No. LXVI/EXLEY/0589/2019 publicado el cinco de febrero de dos mil veinte, en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa, disposición que a la literalidad establece:

“Artículo 9. Las personas que ejerzan profesiones en el trabajo social y psicología o carreras afines de las instituciones públicas y privadas que realicen estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción, deberán cumplir con los requisitos siguientes:

⁶ **Artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: **Fracción I.** Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; (...) **Fracción 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 (...).

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

I-IV

(...)

V. No haber recibido condena por delitos dolosos.

(...)"

17. Corresponde a este Pleno determinar si la norma, en su fracción impugnada, es constitucional o, de lo contrario, determinar la invalidez de la misma. Para ello, el estudio se dividirá en dos partes: el parámetro de regularidad constitucional (A); y el estudio del requisito de no haber recibido condena por delitos dolosos (B).

A. Parámetro de regularidad

18. La Constitución Federal establece el derecho a la igualdad y no discriminación en el último párrafo del artículo 1º, el cual señala:

“Artículo 1º.-

[...]

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

19. Al respecto, este Alto Tribunal se pronunció recientemente en la acción de inconstitucionalidad 107/2016⁷. En aquella ocasión sostuvo que la igualdad reconocida en el artículo 1º de la Constitución Federal es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.
20. Asimismo, se ha considerado que el derecho humano de igualdad y la prohibición de discriminación obligan a toda clase de autoridades en el ámbito de sus competencias, pues su observancia debe ser un criterio básico para la producción normativa, para su interpretación y para su aplicación.

⁷ Resuelta por el Pleno la Suprema Corte en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte por unanimidad de once votos de los ministros y ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

21. No obstante, también se ha precisado que, si bien el verdadero sentido de la igualdad es colocar a las personas en condiciones de poder acceder a los demás derechos constitucionalmente reconocidos, lo cual implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todas las personas deban ser siempre iguales en todos los ámbitos, en condiciones absolutas y bajo cualquier circunstancia. Al contrario, en lo que debe traducirse el derecho a la igualdad es en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio de forma injustificada; por ello, dicho principio exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de tal forma que habrá ocasiones en que hacer distinciones estará vedado, y habrá otras en las que no sólo estará permitido, sino que será una exigencia constitucional⁸.
22. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Empleados de la fábrica de fuegos de Santo Antonio de Jesus vs. Brasil* señaló que "los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de ese carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas"⁹.
23. Por otro lado, en el caso *Duque vs. Colombia*, el Tribunal Interamericano reiteró que "la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se encuentren incurso en tal situación"¹⁰.
24. En la misma línea, este Pleno se ha referido al principio y/o derecho de no discriminación, al señalar que cualquier tratamiento discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con ésta, y que es inconstitucional toda situación que considere superior a un determinado grupo y

⁸ Mismas consideraciones se sostuvieron por este Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/2014, resuelta en sesión de once de agosto de dos mil quince por mayoría de nueve votos de los ministros y ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales; así como en la acción de inconstitucionalidad 50/2019, resuelta por este Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos.

⁹ Corte IDH. *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párr. 183.

¹⁰ Corte IDH. *Caso Duque vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de febrero de 2016. Serie C. No. 310, párr. 91.

- conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por estimarlo inferior, dé lugar a que sea tratado con hostilidad, o a que de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se encuentran incurso en tal situación.
25. Asimismo, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado sobre el derecho a la igualdad. En efecto, en la jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10ª)¹¹ señaló que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido interpretado y configurado a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (los cuales se han identificado con la dimensión formal o de derecho de la igualdad).
 26. El principio de igualdad ante la ley obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación razonable y suficiente.
 27. Por otro lado, el principio de igualdad en la ley opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.
 28. Como se adelantaba, el derecho humano a la igualdad tiene dos dimensiones: la formal, o de derecho, y la sustantiva, o de hecho. Esta última tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.
 29. Lo anterior también ha sido reiterado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y, más recientemente, en el caso *Empleados de la fábrica de fuegos de Santo Antonio de Jesús vs. Brasil*, donde sostuvo que el derecho a la igualdad tiene dos dimensiones: la primera es la formal, que establece la igualdad ante la ley, y la segunda es la material

¹¹ "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO". Tesis 1a./J. 125/2017 (10ª.), Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 49, diciembre de 2017, tomo I, pág. 121. Registro digital: 2015679.

o sustancial, que ordena la adopción de medidas positivas de promoción a favor de grupos históricamente discriminados o marginados. Bajo esta línea, señaló que el derecho a la igualdad implica la obligación de adoptar medidas para garantizar que la igualdad sea real y efectiva, es decir, corregir las desigualdades existentes para promover la inclusión y participación de los grupos históricamente marginados, garantizar a las personas o grupos en desventaja el goce efectivo de sus derechos y, en suma, brindar a las personas posibilidades concretas de ver realizada, en sus propios casos, la igualdad material¹².

30. Sin embargo, es importante mencionar que este Tribunal Pleno también ha señalado que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues la distinción y la discriminación son jurídicamente diferentes. La primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda representa una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.
31. Ahora bien, antes de pasar al estudio de la norma impugnada, es necesario determinar la naturaleza de los cargos en estudio, para lo cual resulta imperativo analizar una serie de disposiciones locales en la materia.
32. De acuerdo con la fracción XXX del artículo 4 de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua (ley de adopciones), el término "Procuraduría" deberá entenderse como la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes. Respecto a ésta, son relevantes las siguientes disposiciones (énfasis añadido):

"Artículo 17. La Procuraduría tendrá las siguientes obligaciones y atribuciones:

I. Ordenar, en su caso, visitas o entrevistas a quien ostente la patria potestad, tutela, guarda o custodia de una niña, niño o adolescente y que pretendan otorgar el consentimiento de adopción a favor de persona interesada.

II. Elaborar el dictamen sobre los estudios de psicología, económica, de trabajo social y evaluación médica practicados a las personas solicitantes, nacionales o extranjeras, así como todas aquellas que sean necesarias para determinar la idoneidad de quienes soliciten la adopción.

¹² Corte IDH. *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de San Antón de Jesús vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párr. 199.

III. Dar seguimiento a las solicitudes de estudios, dictámenes, valoraciones, convivencias y demás actos que haya propuesto el Consejo.

[...]

XIV. Expedir el certificado de idoneidad, previa aprobación del Consejo.

[...]

XVIII. Las demás facultades que correspondan, de conformidad con el presente ordenamiento y disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.

33. Asimismo, para entender las funciones que realiza el personal de psicología en la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, se destacan las siguientes normas:

Artículo 34 de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Chihuahua. Las personas interesadas en adoptar niñas, niños y adolescentes que se encuentren bajo la tutela del Estado de Chihuahua ejercida a través de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, podrán presentar ante dicha instancia la solicitud correspondiente.

La Procuraduría de Protección **realizará las valoraciones psicológica, económica, de trabajo social y todas aquellas que sean necesarias para determinar la idoneidad de quienes soliciten la adopción,** en los términos de lo dispuesto por la legislación aplicable. La Procuraduría de Protección emitirá el certificado de idoneidad respectivo.

[...]

Artículo 39 de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Chihuahua. Las personas que ejerzan profesiones en el trabajo social y psicología o carreras afines de las instituciones públicas y privadas que realicen estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción, deberán cumplir con los requisitos siguientes:

[...]

IV. Presentar carta compromiso por parte de la institución de asistencia privada que proponga al profesional de que se trate ante el DIF Estatal a través de la Procuraduría de Protección, en los casos de profesionales que busquen ingresar a instituciones privadas.

[...]

VII. DIF Estatal por conducto de la Procuraduría de Protección expedirán las autorizaciones correspondientes.

Artículo 38 de la ley de adopciones del Estado de Chihuahua. Las personas interesadas en adoptar deberán presentar, ante la Procuraduría o la Subprocuraduría de Protección Auxiliar

correspondiente, los siguientes documentos en original o copia certificada, así como en copia simple los siguientes documentos:

[I-XIX]

XX. Estudio socioeconómico elaborado por el personal de Trabajo Social de la Subprocuraduría de Protección Auxiliar correspondiente, mediante el cual se acredite la solvencia económica y familiar de las personas solicitantes.

XXI. Evaluación psicológica que realice el personal adscrito a Procuraduría, que acredite que las personas solicitantes cuentan con estabilidad emocional para integrar a la niña, niño o adolescente adoptado al núcleo familiar.

[...]

34. Ahora, la Ley de Asistencia Social Pública y Privada para el Estado de Chihuahua (Ley de asistencia social) prevé, en su capítulo séptimo, las funciones, naturaleza e integración de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y demás Personas Sujetas de Asistencia Social. En este contexto, son relevantes las siguientes disposiciones:

Artículo 41. El organismo para la asistencia social pública del Estado contará con una Procuraduría de Protección, que dependerá de la Dirección General, y tendrá como objeto proporcionar los servicios de asesoría, orientación y representación jurídica, así como la defensa y protección de los derechos de las personas sujetas de asistencia social.

Artículo 42. La Procuraduría de Protección, para el cumplimiento de su objeto, contará con:

I. Una subprocuraduría especializada en atención a niñas, niños y adolescentes.

II. Una subprocuraduría especializada en atención a personas adultas mayores.

II. Bis. Una subprocuraduría especializada en atención a personas en situación de discapacidad y demás sujetos preferentes de asistencia social.

III. Una subprocuraduría auxiliar por cada distrito judicial.

Además, contará con un Consejo Técnico Estatal de Adopciones, como órgano de apoyo en esta materia, el cual coadyuvará en la verificación, la procedencia, improcedencia, revaloración o baja de solicitudes.

Artículo 43. La Procuraduría de Protección tendrá las siguientes funciones:

[...]

X. Expedir las constancias de idoneidad para los trámites de adopción, cuando el Consejo Técnico Estatal de Adopciones haya determinado la viabilidad de los solicitantes;

[...]

XIX. Emitir los dictámenes que en materia familiar le solicite la autoridad judicial;

[...]

XXX. Las demás que le confiera esta Ley y otros ordenamientos aplicables.

35. De los artículos anteriores se deriva que la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes tiene como funciones, entre otras, emitir los dictámenes necesarios y expedir las constancias de idoneidad para los trámites de adopción cuando el Consejo Técnico Estatal lo determine, realizar estudios socioeconómicos y realizar las evaluaciones psicológicas; todo ello a través del personal adscrito a dicha Procuraduría, a sus órganos auxiliares o a las instituciones de asistencia social.
36. Así, en los procesos de adopción participan profesionales o evaluadores, con cualificaciones técnicas para llevar a cabo los estudios psicológicos y de trabajo social necesarios y/o que sean ordenados por la Procuraduría. Como se desprende de la normativa citada, estas personas pueden estar adscritas a la propia Procuraduría de protección o pertenecer a alguna institución privada autorizada.
37. Ahora bien, es importante precisar que, si bien las citadas profesiones de psicología, trabajo social o carreras afines para la realización de estudios en la adopción de niñas, niños y/o adolescentes pueden ejercerse en el esquema de un organismo de asistencia social del ámbito privado, también es cierto que el Estado autoriza el ejercicio de esta actividad sin que pierda por ello su carácter de orden público e interés social.
38. En el caso concreto, el título segundo de la Ley de Asistencia Social Pública y Privada para el Estado de Chihuahua establece las siguientes previsiones:

Artículo 59. Son instituciones de asistencia social privada las personas morales con fines de interés público y no lucrativo, que sean reconocidas por el Estado como coadyuvantes de la asistencia social pública, independientemente de la naturaleza jurídica que adopten al momento de constituirse.

Se entenderán por actos no lucrativos y de interés público, los ejecutados con fondos de particulares, sin objeto de especulación, con un fin de asistencia social y sin designar individualmente a los destinatarios.

Artículo 60. Las acciones altruistas realizadas por personas físicas, con fondos propios, de manera informal y transitoria, no serán materia del presente ordenamiento.

Artículo 61. Las personas que deseen constituir asociaciones o fundaciones de asistencia social privada, presentarán a la Junta de Asistencia Social Privada, una solicitud que contenga:

- I. El nombre, domicilio y demás generales de quienes pretendan constituirla;
- II. La denominación, objeto y domicilio legal de la institución que se pretenda establecer;
- III. El tipo de servicios o acciones de asistencia social que se deseen realizar;
- IV. El patrimonio que se destine a crear y a sostener la institución, mencionando pormenorizadamente la clase de bienes que lo constituyan o en su caso, la forma y términos en que hayan de exhibirse o recaudarse los fondos destinados a ella ;
- V. La designación de las personas que integrarán las juntas, patronatos, consejos que hayan de representarlas y administrarlas, y
- VI. Las bases generales de su administración.

Artículo 61-A. Recibida por la Junta de Asistencia Social Privada la solicitud a que se refiere el artículo anterior, ésta la examinará y, en su caso, pedirá al solicitante o solicitantes los datos faltantes. Una vez que la Junta tenga en su poder todos los datos, resolverá si es o no de constituirse la institución, según los fines que se persigan sean o no de interés público.

[...]

Artículo 63. Las instituciones de asistencia social privada aplicarán los recursos que reciban del erario público directamente a la prestación de servicios de asistencia social, de conformidad con las convocatorias y reglas de operación de los programas o proyectos correspondientes.

39. En este entendido, y como nos encontramos ante el ejercicio de funciones de interés público, la ley establece requisitos que debe cumplir el personal encargado de proporcionar estos servicios.

40. En el caso concreto, la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua, en su artículo 9 — aquí impugnado— establece los siguientes requisitos, tanto para aquellos que pertenecen a instituciones públicas como para instituciones privadas:

Artículo 9. Las personas que ejerzan profesiones en el trabajo social y psicología o carreras afines de las instituciones públicas o privadas que realicen estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción, deberán cumplir con los requisitos siguientes:

- I. Contar con título y cédula profesional de licenciatura en trabajo social, psicología o carreras afines.
 - II. Acreditar experiencia en temas de desarrollo de la niñez y de la adolescencia, familia, pareja o adopción.
 - III. Acreditar experiencia laboral mínima de dos años, en trabajo social o psicología, o en la atención de niñas, niños o adolescentes sujetos de asistencia social o solicitantes de adopción.
 - IV. Presentar carta compromiso por parte de la institución de asistencia privada que proponga al profesional de que se trate ante el DIF Estatal, en los casos de profesionales que busquen ingresar a instituciones privadas.
 - V. No haber recibido condena por delitos dolosos.
 - VI. Presentar constancia de la institución de asistencia privada en la que indique que las personas profesionales en trabajo social o psicología o carreras afines, son personas empleadas asalariadas con remuneración mensual fija.
 - VII. Contar con una certificación especializada en materia de adopciones.
- El DIF Estatal expedirá las autorizaciones correspondientes para laborar en la Procuraduría como personal de trabajo social y psicología, y llevará un registro de las mismas.

41. Ahora, es importante mencionar que el ejercicio de estos cargos se inserta en un contexto muy específico: la adopción de las niñas, niños y adolescentes. Por lo tanto, vale la pena rescatar las consideraciones que ha sostenido este Alto Tribunal respecto al interés superior de la niñez.

42. En la Tesis de jurisprudencia 2ª./J. 113/2019¹³, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación delineó las características y alcances del interés superior del menor:

“El artículo 2, segundo párrafo de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes prevé que el interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes; de ahí que cuando se tome una decisión que les afecte en lo individual o colectivo, "se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales". Al respecto, debe destacarse que el interés superior del menor es un concepto triple, al ser: (I) un derecho sustantivo; (II) un principio jurídico

¹³ Tesis 2ª./J. 113/2019 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 69, agosto de 2019, Tomo III, pág. 2328. Registro digital: 2020401.

interpretativo fundamental; y (III) una norma de procedimiento. El derecho del interés superior del menor prescribe que se observe "en todas las decisiones y medidas relacionadas con el niño", lo que significa que, en "cualquier medida que tenga que ver con uno o varios niños, su interés superior deberá ser una consideración primordial a que se atenderá", lo cual incluye no sólo las decisiones, sino también todos los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas. Así, las decisiones particulares adoptadas por las autoridades administrativas —en esferas relativas a la educación, el cuidado, la salud, el medio ambiente, las condiciones de vida, la protección, el asilo, la inmigración y el acceso a la nacionalidad, entre otras— deben evaluarse en función del interés superior del niño y han de estar guiadas por él, al igual que todas las medidas de aplicación, ya que la consideración del interés superior del niño como algo primordial requiere tomar conciencia de la importancia de sus intereses en todas las medidas y tener la voluntad de dar prioridad a esos intereses en todas las circunstancias, pero sobre todo cuando las medidas tengan efectos indiscutibles en los niños de que se trate".

43. Asimismo, este Tribunal Pleno se ha pronunciado sobre el interés superior de las niñas, niños y adolescentes, por ejemplo, en la Tesis P./J. 7/2016(10a)¹⁴, derivada de la acción de inconstitucionalidad 8/2014, en los siguientes términos:

El interés superior de los niños, niñas y adolescentes implica que el desarrollo de éstos y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a su vida. Así, todas las autoridades deben asegurar y garantizar que en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se les involucre, todos los niños, niñas y adolescentes tengan el disfrute y goce de todos sus derechos humanos, especialmente de aquellos que permiten su óptimo desarrollo, esto es, los que aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional, el vivir en familia con lazos afectivos, la educación y el sano esparcimiento, elementos —todos— esenciales para su desarrollo integral. En ese sentido, el principio del interés superior del menor de edad implica que la protección de sus derechos debe realizarse por parte de las autoridades a través de medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad.

[...].

44. En relación con los derechos de la niñez, el Estado Mexicano ratificó en mil novecientos noventa la Convención sobre los Derechos del Niño, y desde esa fecha ha adoptado medidas para la protección de los derechos de la niñez. Dentro de éstas, se encuentra la aprobación de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la

¹⁴ Tesis P./J. 7/2016 (10a)¹⁴, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, pág. 10. Registro digital: 2012592

creación del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, la creación de las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, entre otras.

45. En el ámbito internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Mendoza y otros vs. Argentina*¹⁵ destacó que los niños poseen los derechos que corresponden a todos los seres humanos y, además, tienen “derechos especiales derivados de su condición, a los que corresponden deberes específicos de la familia, la sociedad y el Estado”. Asimismo, recordó que la adopción de medidas especiales para la protección del niño corresponde tanto al Estado como a la familia, la comunidad y la sociedad a que aquel pertenece; además, que toda decisión estatal, social o familiar que involucre alguna limitación al ejercicio de cualquier derecho de un niño o una niña, debe tomar en cuenta el principio del interés superior del niño y ajustarse rigurosamente a las disposiciones que rigen esta materia.
46. Respecto a la Convención sobre los Derechos del Niño, el Tribunal Interamericano manifiesta que ésta alude al interés superior del niño en sus artículos 3, 9, 18, 20, 21, 37 y 40 y que constituye un punto de referencia para asegurar la efectiva realización de todos los derechos contemplados en dicho instrumento. Señala que a este criterio han de ceñirse las acciones del Estado y de la sociedad en lo que respecta a la protección de los niños y a la promoción y preservación de sus derechos¹⁶.
47. Una vez establecida la óptica constitucional y legal bajo la que se analizará este asunto, lo procedente es continuar con el estudio de constitucionalidad de la norma impugnada.

B. Examen de regularidad de la norma impugnada

48. Los argumentos que expone la comisión accionante son, en esencia, fundados y suficientes para declarar la invalidez de la norma impugnada, pues ésta vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación establecida en el último párrafo del artículo 1º de la Constitución Federal.
49. Recuérdese que la Comisión Nacional de Derechos Humanos argumenta que la exigencia de la fracción V del artículo 9 de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua transgrede los derechos de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo

¹⁵ Corte IDH. Caso Mendoza y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013 Serie C No. 260, párrs. 140-142

¹⁶ *Ibíd*, párr. 143.

al impedir de manera injustificada a las personas condenadas por cualquier delito doloso ejercer su profesión.

50. En atención al parámetro de regularidad expuesto —invocado en el precedente de la acción de inconstitucionalidad 107/2016, ya citado— y al criterio que ya ha sido reiterado por este Pleno, debe decirse que, ciertamente, el artículo 9, fracción V de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua, al establecer como requisito para ejercer profesiones de trabajo social y psicología o carreras afines en las instituciones públicas o privadas que realicen estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción, el **“no haber recibido condena por delitos dolosos”**, resulta contrario al derecho de igualdad.
51. En efecto, la formulación de la norma resulta en extremo general, ya que comprende a cualquier persona condenada por cualquier delito doloso, aún y cuando no guarden relación con la función que se les va a encomendar. Además, la norma tampoco acota la gravedad del delito o la pena impuesta, con lo que se comprende incluso aquellos delitos a cuya comisión corresponda sanción alternativa que incluya una pena no privativa de libertad.
52. Así, si bien las personas que ejercen profesiones en el trabajo social y de psicología, o carreras afines en el ámbito de la adopción de niñas, niños y adolescentes, realizan una función de orden público directamente relacionada con la protección reforzada de la que goza este grupo, lo cierto es que para asegurar el correcto desempeño de su función no es constitucionalmente válido recurrir a cuestiones morales o prejuicios sociales, dado que ello no garantiza que la persona ejerza correctamente su función y que además actúe conforme a los estándares de interés superior de la niñez, sino que, al contrario, tiende a una cuestión estigmatizante que presume que una persona que ha cometido un delito necesariamente seguirá delinquirando; lo cual es contrario al derecho penal del acto, que ha sido recogido por la Constitución Federal a partir de la reforma constitucional de dos mil ocho.
53. Como la Primera Sala de este Alto Tribunal ha sostenido en las tesis 1a./J. 21/2014¹⁷ y 1a./J. 19/2014¹⁸, la dignidad humana protegida por el artículo 1º constitucional es la

¹⁷ “DERECHO PENAL DEL ACTO. RAZONES POR LAS CUALES LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SE DECANTA POR DICHO PARADIGMA (INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LOS ARTÍCULOS 1º, 14, TERCER PÁRRAFO, 18, SEGUNDO PÁRRAFO Y 22, PRIMER PÁRRAFO)”. Tesis 1a./J. 21/2014 (10ª), Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, pág. 354. Registro digital: 2005918.

¹⁸ “DERECHO PENAL DEL AUTOR Y DERECHO PENAL DEL ACTO. RASGOS, CARACTERIZADORES Y DIFERENCIAS”. Tesis 1a./J. 19/2014 (10ª), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 4, marzo de 2014, tomo I, pág. 374. Registro digital: 2005883.

condición y base de todos los derechos humanos; además, al proteger la autonomía de la persona, rechaza cualquier modelo de Estado autoritario que permita proscribir ideologías o forzar modelos de excelencia humana a través del uso del poder punitivo, por lo que aun el derecho penal únicamente puede prohibir la comisión de conductas específicas (no la personalidad); es el hecho de que la Constitución haya eliminado la posibilidad de que el sistema penal opere bajo la premisa de que alguien es desadaptado, fundamenta la convicción de que nuestro sistema se decanta por un derecho penal sancionador de delitos y no de personalidades. Así, el abandono del término "delincuente" exhibe la intención del constituyente permanente de eliminar cualquier vestigio de un "derecho penal de autor", el cual permitía la estigmatización de quien hubiese cometido un delito. Esta conclusión se enlaza, además, con la prohibición de penas inusitadas contenida en el primer párrafo del artículo 22 constitucional, la cual reafirma la prohibición de cualquier consideración vinculada con etiquetas a la personalidad.

54. En este contexto, el efecto de la norma impugnada es que la persona condenada es objeto de una doble sanción: por un lado, la sanción que le es impuesta en ejercicio de la facultad punitiva del Estado con motivo de la comisión de un delito y, por otro, el reproche social posterior a la compurgación de su pena que tiene como consecuencia limitar alguno de sus derechos, una vez que se reinserta en la sociedad. Esta última, a juicio de este Alto Tribunal, no tiene razón de ser; y ello es así porque estriba, precisamente, en la concepción estigmatizante y caduca de que una persona que ha cometido un delito no puede reinsertarse de manera funcional a la sociedad y, específicamente, en el ejercicio de un oficio o profesión.
55. Al contrario, el correcto desempeño en el ejercicio de las funciones que aquí se tratan debe garantizarse a raíz de las obligaciones que se establezcan para quienes se ostenten el cargo, la supervisión del cumplimiento de tales obligaciones y las sanciones por su incumplimiento, cuestiones que efectivamente se contienen en la propia Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua en su título noveno, así como en el artículo 40 de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de Estado de Chihuahua¹⁹.

¹⁹ **Artículo 40.** Cuando las personas que laboren en las instituciones públicas y privadas contravengan los derechos de niñas, niños y adolescentes o incurran en actos contrarios al interés superior de la niñez, el DIF Estatal revocará la autorización y registrará la cancelación a que se refiere el Artículo anterior.

Las personas profesionales a quienes sea revocada la autorización serán inhabilitadas y boletinadas por el DIF Estatal y notificará de manera inmediata al Sistema Nacional DIF y demás Sistemas de las Entidades Federativas, a fin de evitar adopciones contrarias al interés superior de la niñez. Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones previstas en las disposiciones jurídicas aplicables.

Para la revocación de las autorizaciones e inhabilitación a que se refiere este artículo, se seguirán las disposiciones en materia de procedimiento administrativo aplicables en el estado, según corresponda.

56. En el caso, además, se destaca que la legislatura local, al referirse a los delitos dolosos, no distinguió cuáles de esos delitos serían un impedimento para aspirar a ejercer profesiones en el trabajo social y psicología o carreras afines en las instituciones públicas o privadas que realicen estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción, así como tampoco determinó su gravedad o la pena impuesta.
57. Por todo ello, la legislatura local realizó una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar, ya que exigir a la persona aspirante que compruebe que no ha sido condenada por delito doloso, implica que, para efectos del acceso al empleo, como ya se dijo, se introduzca una exigencia de orden moral, en el sentido de que la persona no debe haber incurrido antes en alguna conducta que la ley considere jurídicamente reprochable para que pueda aspirar a la obtención del cargo, sin que ello tenga realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro de dicha labor.
58. Debe destacarse, además, que los cargos en estudio no son de elección popular, de manera que no es la voluntad ciudadana la que los nombra, ya que se trata de una función pública de carácter social, y que, como profesionales en psicología, trabajo social o carreras afines, están facultados para realizar estudios socioeconómicos, psicológicos y psicosociales en materia de adopciones, ya sea en instituciones públicas, como privadas.
59. Por tanto, si el legislador introdujo una diferenciación entre los aspirantes que excluye de la posibilidad de acceder al cargo público referido a las personas que, pese a cumplir con el resto de los requisitos, puedan haber sido condenadas por delito doloso — diferencia que, como se indicó, no encuentra una justificación objetiva—, resulta contraria al ejercicio del derecho al empleo en condiciones de igualdad entre los sujetos que se encuentran en una situación similar jurídicamente relevante por satisfacer el resto de las condiciones inherentes al cargo. Por lo tanto, vulnera el artículo 1º constitucional.
60. Finalmente, no es obstáculo para alcanzar esta conclusión lo manifestado por el Poder Legislativo local en su informe, relativo a que la legislatura sólo le limitó a reiterar lo

Cualquier persona podrá presentar una queja ante el DIF Estatal, si considera que se actualizan los supuestos previstos en el primer párrafo de este artículo.

dispuesto por el artículo 32 la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Ello es así porque, aun cuando la legislación general forma parte del marco normativo en la materia, no puede obviarse que sigue siendo una legislación inferior a la Constitución, y que además no está expresamente incorporada por el constituyente como parte del parámetro de regularidad constitucional. Por ello, su contenido no puede restringir el alcance de un derecho humano que otorga expresamente la Constitución y los tratados internacionales²⁰.

61. En estas condiciones, lo procedente es declarar la invalidez total de la fracción V del artículo 9 de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua, que dispone "No haber recibido condena por delitos dolosos".
62. En similares términos se resolvieron las acciones de inconstitucionalidad 86/2018²¹, 83/2019²² y 50/2019²³.

VII. EFECTOS DE LA SENTENCIA

63. 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 Federal²⁴, las sentencias 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.
64. De acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la invalidez del artículo 9, fracción V, de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua, expedida mediante

²⁰ Las mismas consideraciones fueron sostenidas por este Alto Tribunal al resolver las acciones de inconstitucionalidad 50/2015 (resuelta en sesión de diez de noviembre de dos mil quince) y 140/2020 (resuelta en sesión de siete de septiembre de dos mil veinte).

²¹ Resuelto en sesión de veintisiete de enero de dos mil veintiuno, en relación con el punto resolutive primero se aprobó por unanimidad de diez votos, en relación con el punto resolutive segundo se aprobó por unanimidad de diez votos, en relación con el punto resolutive tercero se aprobó por unanimidad de diez votos. Ausente el Ministro Luis María Aguilar Morales.

²² Resuelto en sesión de quince de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

²³ Resuelto en sesión de veintisiete de enero de dos mil veintiuno, en relación con el punto resolutive primero se aprobó por unanimidad de diez votos, en relación con el punto resolutive segundo se aprobó por unanimidad de diez votos, en relación con el punto resolutive tercero se aprobó por unanimidad de diez votos. Ausente el Ministro Luis María Aguilar Morales.

²⁴ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

(...)

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

(...).

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

Decreto número LXVI/EXLEY/0589/2019 I P.O., publicado el cinco de febrero de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua.

65. De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 45, en relación con el 73, todos de la Ley Reglamentaria de la materia²⁵, la presente declaratoria de invalidez surtirá efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

VIII. DECISIÓN

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 9, fracción V, de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua, expedida mediante el Decreto N° LXVI/EXLEY/0589/2019 I P.O., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa de cinco de febrero de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Chihuahua, por las razones señaladas en los apartados VI y VII de esta decisión.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, 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.

²⁵ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 41. Las sentencias deberán contener: [...]

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

Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia [...].

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

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

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de los párrafos del cincuenta y tres al cincuenta y cinco, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 9, fracción V, de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua, expedida mediante el Decreto N° LXVI/EXLEY/0589/2019 I P.O., publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa de cinco de febrero de dos mil veinte. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

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

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco

González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Votación que no se refleja en los puntos resolutivos:

Se expresó una mayoría de siete votos de la señora Ministra y los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta.

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

Firman los señores Ministros Presidente y el ponente con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MINISTRO PRESIDENTE

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

MINISTRO PONENTE

ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 117/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

SECRETARÍA DE JUSTICIA Y FERIAZ
COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
2021 JUN 28 PM 2:40

En sesión pública celebrada el veinte de abril de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 117/2020, en la que declaró la invalidez del artículo 9, fracción V, de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua, que establecía como requisito el “no haber recibido condena por delitos dolosos”, para poder ejercer, tanto en instituciones públicas como privadas, las profesiones de trabajo social y psicología o afines para la realización de estudios socioeconómicos, psicológicos o informes psicosociales en materia de adopción.

El Tribunal Pleno determinó que dicha porción resulta en extremo general, ya que comprende a cualquier persona condenada por cualquier delito doloso, sin justificar de manera objetiva que la conducta típica que realizó guarda relación con la función que se les va a encomendar. Además, la norma tampoco acota la gravedad del delito o la pena impuesta, con lo que se comprende incluso aquellos delitos cuya comisión corresponda sanción alternativa que incluya una pena no privativa de la libertad.

Al respecto, formulo el presente voto concurrente, pues si bien coincido en que dicha exigencia viola el derecho de igualdad, me parece que la metodología con la que se alcanzó esta conclusión no fue la adecuada. Ello, tal como sostuve al analizar las diversas

acciones de inconstitucionalidad 107/2016¹, 50/2019², 83/2019³, 85/2018⁴ y 86/2018⁵, en las que se analizaron cuestiones sumamente similares a las planteadas en el presente asunto.

I. El argumento de la mayoría

Luego de exponer el parámetro de constitucionalidad aplicable al caso, en torno al derecho a la igualdad así como al interés superior de la niñez, se procedió al estudio de los planteamientos de inconstitucionalidad hechos valer por la accionante en contra del artículo 9, fracción V, de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua, consistentes en que el requisito consistente en “*no haber recibido condena por delitos dolosos*” para poder ejercer, tanto en instituciones públicas como privadas, las profesiones de trabajo social y psicología o afines en la realización de estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción, transgrede los derechos de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo, así como el principio de reinserción social.

Al respecto, las y los Ministros integrantes de este Tribunal Pleno concluyeron que la formulación de la norma resulta en extremo general, ya que comprende a cualquier persona condenada por cualquier delito doloso, sin justificar de manera objetiva que la conducta típica que realizó guarda relación con la función que se les va a encomendar. Además, la norma tampoco acota la gravedad del delito o la pena impuesta, con lo

¹ Aprobado por este Tribunal Pleno en sesión pública de veintitrés de enero de dos mil veinte.

² Aprobado por este Tribunal Pleno en sesión pública de veintisiete de enero de dos mil veinte.

³ Aprobado por este Tribunal Pleno en sesión pública de quince de octubre de dos mil veinte.

⁴ Aprobado por este Tribunal Pleno en sesión pública de veintisiete de enero de dos mil veinte.

⁵ Aprobado por este Tribunal Pleno en sesión pública de veintisiete de enero de dos mil veinte.

que se comprende incluso aquellos delitos a cuya comisión corresponda sanción alternativa que incluya una pena no privativa de libertad.

Sobre esto, argumentaron que si bien las personas que ejercen profesiones en el trabajo social y de psicología, o carreras afines en el ámbito de la adopción de niñas, niños y adolescentes, realizan una función de orden público directamente relacionada con la protección reforzada de la que goza este grupo, lo cierto es que para asegurar el correcto desempeño de su función no es constitucionalmente válido recurrir a cuestiones estigmatizantes, tales como no haber recibido condena por delitos dolosos, ya que esto parte de prejuicios sociales tales como que una persona que ha cometido un delito no puede reinsertarse de manera funcional a la sociedad puesto que necesariamente seguirá delinquirando.

Adicionalmente, consideraron que la diferenciación entre los aspirantes que excluye la posibilidad de acceder al cargo público a las personas que, pese a cumplir con el resto de los requisitos, hubieran sido condenadas por un delito doloso, resulta contraria al ejercicio del derecho al empleo en condiciones de igualdad y, por tanto, vulnera el artículo 1° constitucional.

Finalmente, aclararon que no es obstáculo para alcanzar esta conclusión lo manifestado por el Poder Legislativo local en su informe, relativo a que la legislatura sólo se limitó a reiterar lo dispuesto por el artículo 32 la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Ello es así porque, aun cuando la legislación general forma parte del marco normativo en la materia, no puede obviarse que

sigue siendo una legislación inferior a la Constitución, y que además no está expresamente incorporada por el constituyente como parte del parámetro de regularidad constitucional. Por ello, su contenido no puede restringir el alcance de un derecho humano que otorga expresamente la Constitución y los tratados internacionales.

II. Razones del disenso

Coincido plenamente en que la porción normativa en comento vulnera el derecho a la igualdad, pero difiero de la metodología empleada por la mayoría. Como adelanté, la norma impugnada realiza una distinción que impacta directamente en un grupo especialmente vulnerable: las personas que han cumplido una pena y buscan reintegrarse a la sociedad. Como consecuencia, la porción impugnada debió de evaluarse conforme a un test de escrutinio estricto.

En la Suprema Corte hemos sostenido reiteradamente que cuando una distinción impugnada se apoya en una “categoría sospechosa” debe realizarse un test estricto para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad⁶. En esos casos, hemos señalado que es necesario

⁶ Por todos, véase **“IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA.”** [Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVII, Junio de 2008, Página: 440, Tesis: 2a. LXXXIV/2008, Tesis Aislada Materia(s): Constitucional]; **“IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUZGADOR CONSTITUCIONAL DEBE ANALIZAR EL RESPETO A DICHA GARANTÍA CON MAYOR INTENSIDAD.”** [Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVII, Junio de 2008, Página: 439, Tesis: 2a. LXXXV/2008, Tesis Aislada Materia(s): Constitucional]; **“MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.”** [Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXX, Diciembre de 2009, Página: 1255, Tesis: P./J. 120/2009, Jurisprudencia Materia(s): Constitucional]; **PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO.** [Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXXII, Septiembre de 2010, Página: 185, Tesis Aislada Materia(s): Constitucional]; **“PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS.”** [Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXXII, Septiembre de 2010, Página:

someter la labor del legislador a un escrutinio *especialmente riguroso* desde el punto de vista del respeto a la igualdad⁷.

Una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando se apoya en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1º constitucional: origen étnico, nacionalidad, género, edad, discapacidad, condición social, salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil “o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”. Así, la utilización de estas categorías debe examinarse con mayor rigor precisamente porque sobre ellas pesa la *sospecha* de ser inconstitucionales. En estos casos, puede decirse que las leyes que las emplean para hacer alguna distinción se ven afectadas por una *presunción de inconstitucionalidad*⁸. Con todo, la Constitución no

183, Tesis: 1a. CIV/2010, Tesis Aislada Materia(s): Constitucional]; “**IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA.**” [Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXXI, Abril de 2010, Página: 427, Tesis: 2a./J. 42/2010, Jurisprudencia Materia(s): Constitucional]; “**MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. AL TRATARSE DE UNA MEDIDA LEGISLATIVA QUE REDEFINE UNA INSTITUCIÓN CIVIL, SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE VERIFICARSE EXCLUSIVAMENTE BAJO UN PARÁMETRO DE RAZONABILIDAD DE LA NORMA (ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2009)**”. [Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXXIV, Agosto de 2011, Página: 873, Tesis: P. XXIV/2011, Tesis Aislada Materia(s): Constitucional] “**CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD INTENSO.**” [Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXXIV, Agosto de 2011, Página: 24, Tesis: P. VII/2011, Tesis Aislada Materia(s): Constitucional]; “**ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN.**” [Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXXIV, Agosto de 2011, Página: 5, Tesis: P./J. 28/2011, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional].

⁷ “**IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESCRITO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)**” [Novena Época, Registro: 169877, Instancia: Primera Sala, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXVII, Abril de 2008, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a./J. 37/2008, Página: 175].

⁸ Sobre la inversión de la presunción de constitucionalidad de las leyes en casos de afectación de intereses de grupos vulnerables, véase Ferreres Comella, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, 2ª ed., Madrid, CEPC, 2007, pp. 220-243.

prohíbe el uso de categorías sospechosas, lo que prohíbe es su utilización de forma injustificada. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.

Los antecedentes penales como categoría sospechosa

Si bien el texto del artículo 1° constitucional no contempla expresamente a las personas que han cumplido una pena como una categoría sospechosa que justifique una presunción de inconstitucionalidad, lo cierto es que esta norma constitucional dispone que lo será “*cualquier otra que atente contra la dignidad humana*”.

Desde mi perspectiva, las personas con antecedentes penales constituyen un grupo especialmente vulnerable a sufrir discriminación⁹ en la medida en la que enfrentan obstáculos diferenciados para participar en la vida política y social, únicamente por haber estado en reclusión¹⁰. Estos obstáculos son el reflejo de un proceso de estigmatización que se origina en el castigo penal, pero perdura más allá de la cárcel.

Efectivamente, de acuerdo con la literatura especializada “el castigo penal es un proceso de estigmatización”¹¹. Designar a una persona como “criminal” le imprime una marca que la presenta como inferior y peligrosa a los ojos de la sociedad. Desafortunadamente, esta “marca” o estigma perdura más allá de la liberación y no se borra con

⁹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Los Derechos Humanos y las Prisiones: Manual de capacitación en derechos humanos para funcionarios de prisiones*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, Serie No. 11, 2004, pág. 168.

¹⁰ México Evalúa, *La cárcel en México: ¿para qué?*, págs. 23-24.

¹¹ Catalina Pérez Correa, *El Sistema Penal como Mecanismo de Discriminación y Exclusión*, págs. 143-173, en “Sin Derechos: Exclusión y Discriminación en el México Actual”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014. Disponible en red: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3541/8.pdf>, pág. 164.

una sentencia absolutoria¹². A pesar de que la pena privativa de la libertad debe estar claramente delimitada y no debe añadir un sufrimiento mayor¹³, el estigma se prolonga a través de la exclusión que enfrentan estas personas para reintegrarse plenamente a la sociedad, lo que prolonga un castigo con el que ya cumplieron.

La vulnerabilidad de las personas con antecedentes penales es especialmente patente en el acceso a un trabajo. Por ejemplo, en dos mil nueve, de un total de 3,934 internos del fuero federal que obtuvieron el beneficio de libertad anticipada únicamente el 1.1% logró colocarse en un puesto de trabajo¹⁴. De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sin medidas que impulsen afirmativamente sus oportunidades de trabajo, las personas condenadas a penas privativas de la libertad corren “el riesgo de permanecer en un ciclo de exclusión social y reincidencia criminal”¹⁵. Desafortunadamente, la falta de políticas públicas orientadas a promover la reinserción social —incluyendo oportunidades de reinserción laboral— es uno de los problemas más graves y extendidos en Latinoamérica¹⁶.

La situación de vulnerabilidad que enfrentan las personas con antecedentes penales presenta capas adicionales de marginación y

¹² *Ibidem*.

¹³ CIDH, Informe Anual 2002, Capítulo IV, Cuba, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 1 Rev. 1, adoptado el 7 de marzo de 2003, párr. 73; y CIDH, Informe Anual 2001, Capítulo IV(c), Cuba, OEA/Ser.L/V/II.114, Doc. 5 Rev., adoptado el 16 de abril de 2002, párr. 76.

¹⁴ De acuerdo con datos de la Auditoría Superior de la Federación, reportados por Catalina Pérez Correa en *Marcando al delincuente: estigmatización, castigo y cumplimiento del derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de Sociología 75, núm. 2 (abril-junio, 2013): 287-311, pág. 300.

¹⁵ *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 64, 31 de diciembre de 2011, párrafo 610.

¹⁶ *Ibidem*. Ver también, en general: CIDH, Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas, OEA/Ser.L/V/II., DOC. 46/13, 30 de diciembre de 2013.

estigmatización. En las poblaciones carcelarias comúnmente se encuentran sobrerrepresentados grupos que han sido históricamente discriminados por su origen étnico¹⁷ o su raza¹⁸. Particularmente en México, la prisión se utiliza desproporcionadamente para castigar delitos cometidos por hombres jóvenes que provienen de sectores económicamente marginados¹⁹. Estas condiciones actualizan una discriminación estructural que asfixia sistemáticamente sus oportunidades de integrarse a la vida laboral²⁰. Por lo demás, no puede olvidarse el prejuicio asociado con las inmensas dificultades que enfrentan las personas privadas de su libertad en condiciones de hacinamiento y violencia física y emocional, ausencia de servicios básicos, entre otros²¹.

Reconociendo esta compleja realidad, por ejemplo, tanto la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Discriminación²² como la Ley

¹⁷ "Las personas pertenecientes a minorías étnicas suelen estar excesivamente representadas en las poblaciones penitenciarias en muchos países", *supra* nota 5.

¹⁸ Ver, por ejemplo: Fagan, Jeffrey y Meares, Tracey, "Punishment, Deterrence and Social Control: The Paradox of Punishment in Minority Communities", *Ohio State Journal of Criminal Law*, núm. 6, 2008, pág. 214.

¹⁹ *Supra* nota 7, pág. 288.

²⁰ Estefanía Vela Barba, *La discriminación en el empleo en México*, 2017, págs. 116-117, notando que "la cárcel se ha convertido en un mecanismo para castigar la pobreza, más que el delito" (pág. 117). Ver también: Catalina Pérez Correa, *Las mujeres invisibles: los verdaderos costos de la prisión*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, p. 10, notando "que las familias de los internos provienen, mayoritariamente, de contextos sociales desaventajados", y mostrando los costos en los que incurren los familiares de los internos para soportar sus gastos más básicos de comida, agua, ropa, cobijas, limpieza y medicina, entre otros.

²¹ La Primera Sala de la Suprema Corte ya ha tenido oportunidad de subrayar las condiciones que enfrentan las personas privadas de su libertad en América Latina y particularmente en México al resolver el Amparo en Revisión 644/2016, 8 de marzo de 2017, págs. 23-25.

²² **Artículo 1.** Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de interés social. El objeto de la misma es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.

Para los efectos de esta ley se entenderá por:

[...]

III. Discriminación: Para los efectos de esta ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las

Nacional de Ejecución Penal²³, contemplan expresamente los antecedentes penales como una categoría respecto de la que está prohibida la discriminación.

En este sentido, es evidente que las normas jurídicas que prohíben categóricamente a este grupo de personas acceder a un cargo público corren un riesgo muy significativo de excluirlas de participar en la vida pública de la comunidad de manera injustificada, y de reforzar el estigma social que padecen. Distinciones basadas en esta categoría comunican públicamente la idea de que estas personas no son aptas para ocupar una posición de liderazgo y cooperación en la vida política de una comunidad por el simple hecho de haber sido privadas de su libertad. Esto fortalece el prejuicio negativo en su contra, reduce su identidad a la de individuos que estuvieron privados de su libertad, y margina el resto de virtudes y capacidades que poseen. Por ello, los antecedentes penales en este contexto deben considerarse una categoría sospechosa en términos del artículo 1º de la Constitución General.

El test de igualdad de escrutinio estricto

opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo;

[...].

²³ Artículo 4. Principios rectores del Sistema Penitenciario

El desarrollo de los procedimientos dentro del Sistema Penitenciario debe regirse por los siguientes principios:

[...]

Igualdad. Las personas sujetas a esta Ley deben recibir el mismo trato y oportunidades para acceder a los derechos reconocidos por la Constitución, Tratados Internacionales y la legislación aplicable, en los términos y bajo las condiciones que éstas señalan. No debe admitirse discriminación motivada por origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y con el objeto de anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas.

[...].

Así las cosas, partiendo de la base que esta Suprema Corte ya ha sostenido que cuando una ley contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, el juzgador debe realizar un *escrutinio estricto* de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad, me parece que la resolución debió apegarse a dicha metodología para evaluar esta porción normativa. Es decir, la sentencia debió verificar si **(i)** la medida persigue un objetivo constitucionalmente importante; **(ii)** si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con dicha finalidad; y **(iii)** si se trata de la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad descrita²⁴.

Efectivamente, la primera parte del test de escrutinio estricto exige examinar si la distinción cumple con una **finalidad imperiosa** desde el punto de vista constitucional, es decir, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante. En este caso, **es posible desprender que el objetivo del legislador fue salvaguardar el interés superior de las niñas, niños y adolescentes**; finalidad que se considera de especial relevancia, tal como se desprende del artículo 4° constitucional²⁵.

En una segunda etapa, debió analizarse si la distinción legislativa está **estrechamente vinculada** con la finalidad constitucionalmente imperiosa identificada anteriormente. Al respecto, esta Suprema Corte ha explicado que la medida legislativa debe estar *directamente*

²⁴ Al respecto véase la tesis jurisprudencial 87/2015 de la Primera Sala, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 109, de rubro: “**CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO**”.

²⁵ Artículo 4. [...]

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.
[...].

conectada con la consecución de los objetivos constitucionales identificados por el operador jurídico. En otras palabras, la medida debe estar encaminada a la consecución de la finalidad, sin que pueda considerarse suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.

Al respecto, **considero que la medida analizada no está estrechamente vinculada a la finalidad descrita al resultar *sobreinclusiva*. Lo anterior, ya que la prohibición establecida por el legislador tiene un carácter absoluto y no especifica la gravedad del delito, el tipo de pena que se haya impuesto, bienes jurídicos tutelados, tipo y duración de la sanción o, incluso, temporalidad entre la comisión del delito y el momento en que se aspira a realizar la función en cuestión.** De tal suerte que no hay forma de establecer algún tipo de relación entre dicho requisito y las funciones en análisis.

Por tanto, si la porción normativa "*no haber recibido condena por delitos dolosos*" prevista como requisito para para poder ejercer, tanto en instituciones públicas como privadas, las profesiones de trabajo social y psicología o afines en la realización de estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción, es en exceso amplia para lograr los objetivos constitucionalmente relevantes perseguidos por el legislador; **la misma resulta discriminatoria y, consecuentemente, lo procedente es declarar su invalidez.** Lo anterior, sin que resulte necesario correr la última grada del test, dado que basta determinar que no cumple con alguna de las tres gradas para determinar la inconstitucionalidad de la medida.

Reconocer los antecedentes penales como una categoría sospechosa permite visibilizar la situación de vulnerabilidad que enfrentan las personas que han cumplido una pena y contrarrestar el estigma social que padecen. Utilizar un escrutinio especialmente intenso contribuye a reprochar la discriminación estructural que limita sus oportunidades, y reafirmar categóricamente que deben ser tratados con el pleno respeto que merece su dignidad humana.

MINISTRO PRESIDENTE

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

SIN TEXTO