
**Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila de
Zaragoza**

VOTO DISIDENTE¹ que formula LUIS EFRÉN RÍOS VEGA en relación con la AIL-3/2020 sobre discriminación laboral por antecedentes penales.

Con base en el artículo 9° de la Ley OPJECZ expreso una «opinión disidente» a partir del siguiente:

CONTENIDO

Tabla del voto particular.....

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. LA CUESTIÓN DISIDENTE	1-2	3
1. ¿Procede AIL contra actos de aplicación de un reglamento?.....	3-6	3
2. Las circunstancias del caso	7-16	4
a) La cuestión del conocimiento del acto	10-13	4
b) La cuestión del primer acto de aplicación.....	14-16	5
II. EL «DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA»	17-18	5
1. La «cláusula de dar vista a las partes»	19-23	6
2. La «cláusula de acceso libre a la justicia».....	24-35	6
3. Conclusiones constitucionales	36-37	10

¹ Para la elaboración de este voto agradezco la colaboración de la secretaria proyectista, Gisel Luis Ovalle.

TABLA DEL VOTO PARTICULAR

RESOLUCIÓN
<p>Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional Local de 7 de octubre de 2020, mediante la cual se declara improcedente la acción de inconstitucionalidad presentada por la Comisión Estatal de Derechos Humanos en contra del Municipio de Torreón, que pretende garantizar la no discriminación en el acceso al trabajo para obtener una licencia de chofer de taxi y ruta a personas con antecedentes penales.</p>
CUESTIÓN PRINCIPAL
<ol style="list-style-type: none">1. Procedencia de la acción de inconstitucionalidad por tutela de interés jurídico, legítimo y difuso para proteger la no discriminación laboral de una persona con antecedentes penales.2. Interpretación de la tutela judicial efectiva para garantizar el acceso a la justicia para proteger los derechos de personas como sujetos vulnerables.3. Interpretación del Artículo Tercero Transitorio de la Ley de Justicia Constitucional Local
RESUMEN
<p>La CEDH recibió 54 quejas de personas que refieren ser choferes que prestan el servicio público de transporte en sus modalidades de taxi y de autobús. Reclaman que la Dirección de Transporte Público Municipal de Torreón les negó el trámite de obtención y/o renovación de su licencia de chofer en virtud de que cuentan con antecedentes penales, situación que les impide obtener dicha licencia conforme el artículo 183, fracción V, del Reglamento de Transporte Público Municipal. En la acción de inconstitucionalidad local, el ombudsman pretende invalidar esta norma municipal porque considera que es una discriminación injustificada porque no es proporcional en función del delito que merezca esa privación de derechos vehiculares.</p>
TEMAS CLAVES
<p>Discriminación laboral por antecedentes penales Tutela judicial efectiva Intereses jurídicos, legítimos y difusos Derecho a la protección judicial de personas condenadas por delitos Interpretación originaria del Artículo Tercero Transitorio de la Ley de Justicia Constitucional Local</p>

I. LA CUESTIÓN DISIDENTE

1. Con absoluto respeto al Pleno expreso una opinión para disentir del criterio mayoritario de declarar improcedente la acción de inconstitucionalidad local (en adelante AIL) presentada por la Comisión Estatal de Derechos Humanos (en adelante CEDH), que pretende garantizar la no discriminación en el acceso al trabajo para obtener una licencia de chofer de taxi y ruta a personas con antecedentes penales.

2. En mi opinión, este Tribunal Constitucional Local (en adelante Tribunal CL) debió declarar procedente el libre acceso a la justicia para admitir y resolver, como asunto urgente y prioritario, la pretensión del ombudsman local en el sentido de analizar, con perspectiva solidaria, la violación del interés jurídico, legítimo y difuso de las personas a no ser discriminadas de manera desproporcional por una norma municipal que establece, en forma absoluta y categórica, la negativa a conceder la licencia de chofer de taxi o de ruta para un servicio público de transporte, cuando tengan antecedentes penales.

1. ¿Procede la procede la AIL contra actos de aplicación de un reglamento?

3. La cuestión principal implica decidir sobre la procedencia de una AIL que promueve el ombudsman local para declarar la validez de una norma municipal que establece la imposibilidad de otorgar una licencia de chofer para taxi o ruta de un servicio público de transporte, por la condición de que el solicitante cuente con antecedentes penales y, por ende, no tiene derecho a laborar en el oficio de chofer.

4. El criterio de la mayoría del Pleno consistió en declarar la improcedencia de la AIL porque el ombudsman local, a partir de la fecha (28 de agosto del 2019) en que recibió las quejas de las personas que pretenden su licencia, tuvo conocimiento del Reglamento Municipal que contempla esa prohibición que no autoriza a las personas a laborar como chofer de taxi o autobus de ruta, si cuenta con antecedentes penales.

5. Luego si la CEDH presentó su demanda hasta febrero de 2020 es claro, a juicio de la mayoría, que se presentó fuera del plazo de 60 días por dos razones: i) porque el reglamento es de fecha de febrero de 2001, por lo que es claro que el plazo ha expirado en exceso desde su publicación; y, ii) porque el actor tuvo conocimiento de la norma municipal que pretende invalidar desde agosto de 2019, situación que hace improcedente la acción por extemporánea al presentar la demanda seis meses después.

6. A mi juicio, la mayoría asume un criterio indebido de improcedencia porque en realidad no se trata de juzgar el conocimiento oficial de una norma municipal, sea a partir de la fecha en que se promulga o cuando se conoce por una queja por parte de la CEDH. Más bien el problema central es el «acto de aplicación en perjuicio de los sujetos legitimados» para promover una AIL.

2. Las circunstancias del caso

7. De acuerdo con la demanda, para el 28 de agosto del 2019, en la Segunda Visitaduría Regional (que comprende la ciudad de Torreón, Coahuila) de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Coahuila de Zaragoza, se habían recibido 54 quejas de personas que refieren ser choferes que prestan el servicio público de transporte en sus modalidades de taxi y de autobús.

8. Estas personas habían acudido a la Dirección de Transporte Público Municipal de Torreón para solicitar su gafete de chofer que realizan anualmente. La respuesta del personal de la Dirección de Transporte Público es que no pueden realizar dicho trámite en virtud de que cuentan con antecedentes penales.

9. El artículo 183, fracción V, del Reglamento de Transporte Público Municipal dispone que uno de los requisitos para obtener el trámite de una licencia de chofer de un servicio público de transporte (taxi o autobús de ruta) es que el solicitante no cuente con antecedentes penales.

a) La cuestión del conocimiento del acto

10. El artículo 72 de la Ley de Justicia Constitucional Local (en adelante Ley JCL), dice:

El plazo para ejercitar la acción genérica de inconstitucionalidad será de sesenta días naturales siguientes a la fecha de publicación oficial de la norma, o en su defecto, de que se tenga conocimiento de la misma. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

11. Esta norma contempla, a mi juicio, dos supuestos que deben interpretarse en sentido estricto para contar el inicio del plazo de la AIL:

- a)* La fecha de publicación oficial de la norma;
- b)* El conocimiento de la misma.

12. El primer supuesto es claro. Basta confirmar la fecha de publicación oficial para comenzar a contar el plazo. El problema es que ni siquiera tenemos certeza de que la norma municipal haya sido publicada de manera oficial. Solo tenemos la referencia de la demanda en el sentido de que la norma se aprobó «en la sesión ordinaria de Cabildo, celebrada el día 19 de febrero de 2001». Luego si no hay certeza de su publicación oficial, la mayoría de este Pleno toma una decisión no solo anticipada sino innecesaria que se debe examinar en juicio en todo caso por los efectos de su aplicación.

13. En consecuencia, el segundo supuesto debe ser la hipótesis a examinar: ¿cuándo se tiene conocimiento de una norma si no se conoce certeza de su publicación oficial? La respuesta, por regla general, debe ser

cuando la norma se aplique por una autoridad en perjuicio de un interés jurídico, legítimo o difuso de un sujeto legitimado.

b) La cuestión del primer acto de aplicación

14. El artículo tercero transitorio de la Ley de JCL dice:

Por esta única vez, las leyes y demás normas vigentes antes de que entre en vigor este Decreto y que sean susceptibles de invalidez conforme a la acción de inconstitucionalidad local, podrán ser impugnadas conforme al artículo 158 de la Constitución Local, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la fecha en que entre en vigor este Decreto o a partir del día siguiente en que se presente el primer acto de aplicación en contra del sujeto legitimado, sin perjuicio del control difuso de la constitucionalidad local y salvo la inconstitucionalidad por omisión que podrá cuestionarse en cualquier momento mientras subsista la omisión.

15. Por consiguiente, si la norma municipal (2001) es presuntamente previa a la Ley de JCL (2005), es claro que este Tribunal JCL debe significar la interpretación originaria de esta regla transitoria para determinar la procedencia de esta AIL.

16. En seguida analizo las cuestiones de mi disenso.

II. EL «DERECHO DE TUTELA JUDICIAL EFECTIVA»

17. En primer lugar, el magistrado ponente presentó un proyecto de sentencia en el sentido de reponer el procedimiento del recurso de reclamación por inobservancia del artículo 44 de la Ley JCL al no correr traslado del escrito a las partes².

18. Si bien coincido en el criterio de observar la garantía de audiencia (dar traslado) en el recurso de reclamación por observar no solo la ley en forma escrita sino la finalidad del contenido mínimo de la garantía de audiencia. En el caso concreto me parece innecesario reponer porque, a mi juicio, ningún efecto útil tiene para el acceso a la justicia volver a hacer el procedimiento del recurso, si al final de cuentas este Tribunal CL tiene elementos suficientes para declarar la procedencia de la AIL y escuchar en forma pública a las partes en juicio.

1. La «cláusula de dar vista a las partes»

19. El artículo 44 de la Ley de JCL dice:

El recurso de reclamación se promoverá ante el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado, quien correrá traslado a las demás partes para que dentro del plazo de cinco días aleguen lo que a su derecho convenga. Trascendido este último plazo, el Presidente turnará los autos a un magistrado distinto del instructor a fin de que elabore el proyecto de resolución que deba someter al Tribunal Pleno.

² Véase sesión pública de 30 de septiembre de 2020, del Tribunal Constitucional Local, disponible en <https://bit.ly/3dcF2ta>

20. No comparto la decisión de la mayoría que sostiene que no es necesario correr traslado a las partes del recurso, porque no se ha perfeccionado la relación procesal del juicio para considerar a las partes, con el emplazamiento de la demanda por su inadmisión.³

21. El concepto de parte en los procedimientos constitucionales como lo es la AIL, según el artículo 13 de la Ley de JCL, no se define por el emplazamiento de la demanda, sino por el contenido que define la pretensión procesal de la entidad actora, demandada, tercero interesado o fiscalía general.

22. Luego si bien puede resultar innecesario oír a la parte demandada en un acto que le favorece, como lo es la inadmisión de la demanda, lo cierto es que en el caso puede aclarar su posición institucional, o bien, los terceros interesados (que pueden ser las 54 personas que solicitaron su licencia de chofer) también pueden expresar como partes a este Tribunal JCL, su parecer para argumentar lo que a su derecho convenga.

23. Por tal razón, no comparto el criterio de la mayoría de inobservar esta regla procedimental de audiencia en el recurso de reclamación. Pero estimo innecesaria la reposición del procedimiento del recurso porque a las partes no se les deja en estado de indefensión, si como jueces constitucionales privilegiamos el acceso libre a la justicia constitucional local para escuchar a las partes en sus pretensiones en un juicio debido.

2. La «cláusula de acceso libre a la justicia»

24. No coincido, en efecto, en la propuesta del magistrado ponente de reponer el procedimiento del recurso de reclamación porque me parece inútil e innecesaria ya que, a mi juicio, este Tribunal JCL debe admitir, sin mayor demora, la demanda para escuchar a las partes: se debe privilegiar el acceso libre a la jurisdicción constitucional.

25. En efecto, la justicia constitucional local se rige por una serie de categorías de tutela judicial (interpretación extensiva de la acción, interpretación restrictiva de la procedencia, antoformalismo, etc.) que deben facilitar el acceso a la justicia a personas en condiciones de vulnerabilidad⁴, como lo son las personas con antecedentes penales que enfrentan en una comunidad los obstáculos de la discriminación laboral en su reinserción social.

26. En el caso las personas solicitantes de un permiso municipal para poder laborar como choferes y, por ende, poder dedicarse al oficio de choferes en un servicio público de transporte, deben considerarse como sujetos vulnerables, por tratarse de personas con antecedentes penales que

³ Véase sesión pública de 30 de septiembre de 2020, del Tribunal Constitucional Local, disponible en: <https://bit.ly/3dcF2ta>

⁴ Véase mi voto particular sobre juzgar con perspectiva solidaria (párrafos 84-85), disponible en Internet: <https://bit.ly/3dxei6w>

presuponen una condena que implica una estigmatización que, si no se cancela el dato penal, le puede dificultar su derecho fundamental a dedicarse libremente a una profesión u oficio lícita, sin discriminación indebida. Más aún en este contexto de crisis económica por la emergencia sanitaria por Covid-19, que dificulta en e ámbito municipal el poder dedicarse libremente a un oficio para poder rehacer su plan de vida digno después de una condena penal.

27. Ha sido criterio de la Sala Colegiada Penal en el recurso de apelación 57/2019-E, 19 de diciembre de 2019, el reconocer el derecho de las personas condenadas a cancelar los antecedentes penales para evitar la discriminación laboral, al decir lo siguiente:

Derecho a cancelar registros penales [Cláusulas de trato digno, igualdad, antidiscriminación, vida privada y datos personales para lograr los fines de la reinserción social]. En el marco nacional e internacional de protección de derechos humanos, las personas que han sido condenadas y privadas de la libertad, tienen derecho a proteger su dignidad personal, a la igualdad ante la ley, a la protección contra toda discriminación, al respeto a su vida privada, a la protección de sus datos personales y a rehacer, sin injerencias arbitrarias, su plan de vida para lograr su reinserción social. Las reglas *Mandela* que rigen de manera mínima el sistema universal de las personas privadas de la libertad orientan, conforme al principio *pro derechos*, la obligación del Estado mexicano y de la sociedad de prestar ayuda al rehabilitado para disminuir los prejuicios contra él, para así estar en condiciones de reinsertarse plenamente a su comunidad. Por lo tanto, el derecho a proteger datos sensibles ante las autoridades o particulares que posean, traten o generen información personal de su historia delictiva, es una medida adecuada para evitar la estigmatización vitalicia de una pena de prisión que puede llegar a ser perjudicial, por sus efectos discriminatorios, si al final no se cancela, suprime o bloquea el registro del archivo público de su condena que se extingue por su cumplimiento, salvo el caso de delitos graves que, en forma necesaria e imperiosa, merezcan su publicidad por ser crímenes de lesa humanidad que protegen el derecho a la verdad de las víctimas y sus familiares conforme a los mejores estándares internacionales de la lucha contra la impunidad.

Derecho a cancelar registros penales. Prohibición de la infamia [artículo 22 de la Constitución]. Las personas tienen derecho a protegerse en contra de la infamia que puede generarse por la difusión de una pena extinguida que, como hecho cierto, cause deshonra, descrédito, perjuicio o desprecio en forma «excesiva, cruel o humillante» dentro de una comunidad. En consecuencia, si la persona condenada cumplió con la pena de prisión impuesta no es razonable seguir castigando al responsable de un delito con mantener públicos sus registros penales que pueden producir infamia, sobre todo porque es una práctica prohibida para tutelar el derecho al honor, reputación e imagen propia en aras de su resocialización social.

Derecho a cancelar registros penales. Prohibición de la marca [artículo 22 de la Constitución]. La marca de delincuente que generan las penas a las personas por estigmatizar en forma permanente su conducta penalmente relevante en una sociedad, no tienen fin legítimo para limitar en forma perpetua, por castigo excesivo, la libertad personal en una sociedad democrática. La marca vitalicia de una pena no permite la resocialización social del condenado: una persona, por su huella como infractor de la ley, tiene obstáculos serios para reinsertarse en su ámbito social para rehacer su vida libre de culpa cuando se ha extinguido por su cumplimiento. Las personas condenadas no deben soportar, de acuerdo con la doctrina de la jurisprudencia electoral del país sobre la calidad de la *ciudadanía* del «modo honesto de vivir», el estigma de ser marcado como infractor de la ley

penal para todo el resto de su vida. El derecho a hacer de nuevo su plan de vida como parte de su resocialización, exige borrar o cancelar el pasado penal que ya se castigó y que, por ende, no se debe exceder más allá del tiempo razonable de su condena, salvo que existan razones imperantes y suficientes para limitar en forma proporcional este derecho para garantizar los fines de una sociedad democrática.

Derecho a cancelar registros penales. Prohibición de la discriminación laboral [artículo 5 de la Constitución]. En materia laboral, el patrono está obligado a no discriminar a las personas por razón de condenas cumplidas. Más aún cuando a nadie se le puede impedir dedicarse a una profesión, industria, comercio o trabajo siempre que sea lícito. En todo caso, el empleador es libre de contratar a su personal conforme a su libertad de empresa, pero no puede exigir a la autoridad un registro de antecedentes penales que, de manera pública, se pueda consultar o solicitar para conocer las penas cumplidas o compurgadas de los sentenciados que se deben cancelar.

Derecho a cancelar registros penales. Prohibición de la pena trascendental [artículo 22 de la Constitución]. Los familiares de una persona que cumplió su condena penal en forma legal, tienen interés de cancelar o bloquear los antecedentes penales de su familiar o ser querido para evitar que el efecto de la pena trascienda a su ámbito personal o social al producir, en forma arbitraria, un menoscabo o atentado contra su dignidad, por asumir en forma trascendental los efectos de un castigo de otra persona que no merece ni le corresponde tolerar.

Derecho a cancelar registros penales. Límite por derecho de la víctima a la verdad para luchar contra la impunidad [Estándares universal e interamericano]. El estándar interamericano de limitación de los derechos establece que los «derechos de los demás, la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática», son categorías que pueden restringir en forma proporcional los derechos de las personas privadas de la libertad. Por lo tanto, el derecho a la verdad de una víctima y sus familiares, conforme a las recomendaciones de expertos independientes contra la lucha contra la impunidad que se aplican conforme al principio *pro persona*, implica el derecho *imprescriptible* a «saber la verdad acerca de las circunstancias en las que ocurrieron las violaciones a los derechos humanos», por lo que en virtud de este derecho fundamental de las víctimas, en el ámbito local, tienen interés legítimo de oponerse siempre y en todo momento a la cancelación, modificación o bloqueo de un antecedente penal por un crimen considerado de lesa humanidad, por su naturaleza de violación masiva o sistemática. La lucha contra la impunidad, por tanto, es un interés legítimo que se puede alegar por la víctima, sus familiares o por la representación social para mantener en forma imprescriptible el registro de un antecedente penal que el juez debe ponderar en forma estricta conforme al test de proporcionalidad en una solicitud de protección de datos personales.

Derecho a cancelar registros penales. Estándares similares desde la perspectiva comparada (España, Chile y Costa Rica). El uso del Derecho comparado en materia penitenciaria es una metodología útil para fortalecer la argumentación que pretenda describir las soluciones legislativas similares que los países utilizan para mejorar los derechos de las personas privadas de la libertad. En perspectiva comparada, los casos legislativos de Chile, España y Costa Rica son relevantes para demostrar un parámetro normativo similar en el derecho del condenado a cancelar registros de antecedentes penales: el poder borrar la historia personal de la comisión de un delito es una norma en común para lograr la resocialización social, como en el caso mexicano. En el primer caso, la legislación chilena permite, conforme a sus plazos y términos, que a un sentenciado se le considere como si “nunca hubiere delinquirido para todos los efectos legales y administrativos y se le indulten todas las penas accesorias a que estuviere condenado”. En el caso español, por su parte, los condenados que hayan extinguido su responsabilidad penal tienen derecho a obtener del Ministerio de Justicia, de oficio o a instancia de parte, la “cancelación de sus antecedentes penales”. En el caso costarricense,

finalmente, se establece la facultad de cancelar los asientos de las personas sentenciadas luego del cumplimiento de la pena. En suma, el cancelar registros penales a personas que cumplen su condena es una fórmula legislativa en común de protección de datos personales que, de acuerdo con las reglas internas de cada país, permiten la oportunidad de rehacer la vida libre de culpa y pasada que, en forma proporcional, debe ser borrada para evitar el trato indigno del sentenciado por discriminación arbitraria.

28. En consecuencia, si el ombudsman local cuestiona la validez de una norma municipal que de manera general, categórica y absoluta niega el derecho a poder laborar como chofer por tener antecedentes penales, a mi juicio, este Tribunal CL debe favorecer el acceso a la justicia para examinar la validez de la norma que se aplica en el caso concreto.

29. En tal sentido, a mi juicio, el Pleno debió observar la interpretación estricta del artículo tercero transitorio de la Ley JCL que establece la posibilidad expresa de cuestionar la validez de cualquier norma (previa a 2005), en cuanto a «su primer acto de aplicación en contra de los sujetos legitimados».

30. En una interpretación originalista el legislador dejó en claro que los efectos de promulgación o de aplicación de una norma que perjudiquen a un sujeto legitimado, deben ser causas expresas de procedencia de la AIL. La finalidad es clara: toda norma, publicada o aplicada, está sujeta al control de constitucionalidad local.

31. El ombudsman local, por su función autónoma de proteger derechos fundamentales en el ámbito local, tiene legitimidad para promover la protección de intereses jurídicos, legítimos y difusos, como lo ha reconocido este Tribunal CL⁵.

32. En el caso las personas solicitantes tendrían interés jurídico de promover este juicio por resultar afectados en su esfera jurídica a ser tratados en sus derechos a la reinserción social y de libre oficio, con dignidad y sin discriminación laboral por su condición de condenado por un delito. El ombudsman local, además, tiene interés legítimo de protegerlos en ejercicio de su función de conocer quejas de ciudadanos que afectan sus derechos por actos de autoridad; e incluso interés difuso para evitar que una norma municipal se aplique en forma indiscriminada a cualquier persona de manera desproporcional.

33. En consecuencia, el momento que este Tribunal JCL debió tomar en cuenta para computar el plazo de 60 días de esta AIL, es el que resulta de la consulta formal que el ombudsman local hizo a la autoridad municipal para saber el acto de aplicación de la norma a invalidar.

34. En efecto, el oficio número DTPM/DJ/007/2020 emitido por el Director de Transporte Público Municipal de Torreón, por medio del cual informa a la CEDH acerca de los requisitos para la expedición de

⁵

Véase SC-TCL: 11-05-2020, párrafos 356 y 359, disponible en Internet: <https://bit.ly/2OyxrDi>

gafetes de conductor de choferes de taxi y gafetes de conductor de choferes de ruta por primera vez y por renovación, siendo estos los establecidos en el propio artículo 183 del Reglamento de Transporte Público Municipal de Torreón, es el acto de aplicación de la norma que debe tomarse como punto de partida para determinar el plazo para presentar la demanda.

35. Esta respuesta de la autoridad responsable, por tanto, debe considerarse como el primer acto de aplicación en contra del sujeto legitimado que puede impugnar conforme a la Ley de JCL porque es donde hace saber la aplicación concreta de la norma a los terceros interesados y, por ende, si el mes de febrero de 2020 es el punto de partida del acto de aplicación y la demanda se presentó en ese mes, resulta clara y notoria la procedencia de la acción.

3. Conclusiones constitucionales

36. La demanda del actor es procedente porque se interpuso dentro de los 60 días en tener conocimiento del acto reclamado consistente en la respuesta que la autoridad municipal realizó para explicar la aplicación de la norma municipal que se pretende invalidar.

37. La tutela judicial efectiva de personas en condiciones de vulnerabilidad por razones de discriminación laboral, exige favorecer una tutela privilegiada en el acceso a la justicia para facilitar la procedencia de la acción.

Razono mi disenso.

Atentamente,

LUIS EFRÉN RÍOS VEGA
Magistrado