

**Demanda de acción de  
inconstitucionalidad, promovida por la  
Comisión Nacional de los Derechos  
Humanos.**

**Ministros que integran el Pleno de  
la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc,  
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, piso 7, Colonia Jardines en la Montaña, Delegación Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Rubén Francisco Pérez Sánchez, Rosaura Luna Ortiz, Jorge Luis Martínez Díaz, y Ricardo Higareda Pineda, con cédulas profesionales números 1508301, 3547479, 1985959 y 1681697, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír notificaciones a los licenciados José Cuauhtémoc Gómez Hernández y César Balcázar Bonilla; así como a Paulina Montserrat Pérez Navarro, Diana González Gómez, Cinthia Paola Rangel Rojas y Giovanna Gómez Oropeza; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g), de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo, del precepto constitucional y fracción citados y 60, de la Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

**I. Nombre y firma del promovente:**

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento. Domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, piso 7, Colonia Jardines en la Montaña, Delegación Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México.

**II. Los órganos legislativos y ejecutivos que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:**

**A. Órgano Legislativo:** Congreso del Estado de Chihuahua.

**B. Órgano Ejecutivo:** Gobernador Constitucional del Estado Chihuahua.

**III. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:**

Artículo 8, numeral 1), inciso d), en la porción normativa “*así como escrito de protesta de no contar con antecedentes penales*”, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, publicada mediante decreto número LXV/RFLEY/0375/2017 VIII P.E., en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, el día 30 de agosto de 2017, cuyos textos son los siguientes:

**“Artículo 8.**

**1)** *Son elegibles para los cargos de Gobernador, diputados e integrantes de ayuntamientos, los ciudadanos que además de los requisitos establecidos en la Constitución Federal, la particular del Estado, así como en otras Leyes aplicables, reúnan los siguientes:*  
*a. a c. ...*

**d) Presentar ante el Instituto Estatal Electoral, la declaración patrimonial, fiscal y de conflicto de intereses, *así como escrito de protesta de no contar con antecedentes penales.***”

#### **IV. Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:**

- Artículos 1º y 18, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículos 1º, 5.6 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículos 10.3 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

#### **V. Derechos fundamentales que se estiman violados.**

- Derecho a la igualdad.
- Derecho a la no discriminación.
- Principio de reinserción social.
- Principio pro persona.

#### **VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 1, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad del artículo 8, numeral 1), del inciso d), en la porción normativa *“así como escrito de protesta de no*

*contar con antecedentes penales.*”, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, publicado mediante decreto número LXV/RFLEY/0375/2017 VIII P.E., en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, el día 30 de agosto de 2017.

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

Acorde al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, el día 30 de agosto de 2017, por lo que el plazo para presentar la acción corre del jueves 31 de agosto de 2017 al viernes 29 de septiembre de 2017. Por tanto, al promoverse el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte y, respecto de las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

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

***II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter***

**general y esta Constitución.**

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

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

Conforme al citado precepto Constitucional, acudo a este Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer párrafo, del artículo 11, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59, del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, preceptos que, por su relevancia, a continuación se citan:

**De la Ley:**

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

*I. **Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;** (...)  
XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad,** en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el ejecutivo Federal y aprobados por el senado de la República, que vulneren los derechos*

*humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...).”*

#### **Del Reglamento Interno:**

*“**Artículo 18. (Órgano ejecutivo)**  
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.**”*

#### **IX. Introducción.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra en su artículo 1º la prohibición absoluta de toda discriminación motivada por las siguientes razones:

- Origen étnico o nacional.
- Género.
- Edad.
- Discapacidades (antes capacidades diferentes).
- Condición social.
- Condiciones de salud.
- Religión.
- Opiniones.
- Preferencias sexuales (antes solo preferencias).
- Estado civil.

- Así como cualquier otra categoría que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Dicha prohibición constitucional se hace extensible, a todas las autoridades del Estado mexicano, en tanto que tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En ese sentido, en atención a los principios de igualdad y no discriminación, así como al del legislador racional, el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido de la terminología empleada en la formulación de leyes, de manera que su contenido no conduzca a una desigualdad o discriminación con base en alguna categoría sospechosa. Es decir, el deber de cuidado a cargo del legislador impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formula, en aras de evitar que se traduzcan en interpretaciones discriminatorias.<sup>1</sup>

En oposición a dicha obligación constitucional exigible al legislador, el día 30 de agosto de 2017, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, el decreto número LXV/RFLEY/0375/2017 VIII P.E., por el que se reformó la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, del cual destaca la adición del inciso d) al numeral 1) del artículo 8, específicamente por lo que hace a la porción normativa que indica: *“así como escrito de protesta de no contar con antecedentes penales”*.

Dicha porción normativa establece como requisito de elegibilidad para acceder a los cargos de Gobernador, diputados e integrantes de ayuntamientos, la presentación de un escrito —exigible a toda persona que pretenda ocupar dichos cargos—, en el que se manifieste bajo protesta de decir verdad, que no se cuente con ningún antecedente penal, situación que resulta una restricción absoluta e inflexible, toda vez que la norma no establece un catálogo de delitos específico cuya comisión impida el ejercicio de los cargos en comento, aunado a que no se establece una distinción entre delitos dolosos y delitos cometidos de manera culposa, vulnerando así los derechos a la igualdad, así como los principios de no

---

<sup>1</sup> Tesis 2a. XII/2017 (10a.) de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, p. 1389, del rubro: **DISCRIMINACIÓN. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR DE NO USAR PALABRAS QUE GENEREN ESE EFECTO.**

discriminación y reinserción social amparados en los artículos 1º y 18 de la Constitución Federal.

## **X. Marco Constitucional y Convencional.**

### **A. Nacional**

#### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

*“**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

*Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.*

*Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.*

*Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.*

**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.”**

*“Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.*

**El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir,** observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto. (...)”

## **B. Internacional.**

### **Convención Americana sobre Derechos Humanos:**

#### **“Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos**

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. (...)”

#### **“Artículo 5. Derecho a la Integridad Personal**

(...)

6. **Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados.**”

*“Artículo 24. Igualdad ante la Ley*

**Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.”**

**Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:**

**“Artículo 10**

1. Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

2. a) Los procesados estarán separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento distinto, adecuado a su condición de personas no condenadas; b) Los menores procesados estarán separados de los adultos y deberán ser llevados ante los tribunales de justicia con la mayor celeridad posible para su enjuiciamiento.

**3. El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados.** Los menores delincuentes estarán separados de los adultos y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica.”

**“Artículo 26**

**Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”**

**XI. Concepto de invalidez.**

**ÚNICO.** El artículo 8, numeral 1), del inciso d), en la porción normativa “*así como escrito de protesta de no contar con antecedentes penales*”, de la Ley Electoral del estado de Chihuahua, vulnera los derechos de igualdad y no discriminación y transgrede el principio de reinserción social, al exigir como requisito de elegibilidad para acceder al cargo de Gobernador, Diputado o ser integrante de ayuntamientos, la presentación de escrito de protesta de no contar con antecedentes penales, lo que constituye una restricción absoluta e inflexible que propicia prácticas discriminatorias, al no distinguir los delitos por los que se verá vedada la posibilidad de acceder a dichos cargos, ni atender al grado de culpabilidad del sujeto activo.

La porción normativa “*así como escrito de protesta de no contar con antecedentes penales*”, adicionada mediante un inciso d) al numeral 1) del artículo 8 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, por Decreto número LXV/RFLEY/0375/2017 VIII P.E., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua en fecha 30 de agosto de 2017, constituye una transgresión a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, así como una transgresión al principio de reinserción social que ampara el orden constitucional mexicano.

A continuación, se procede a exponer las razones que demuestran la incompatibilidad de la porción normativa impugnada con el bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos.

#### **A. La norma impugnada tiene un efecto discriminatorio.**

Al respecto, la Constitución Federal, reconoce en su artículo 1º, la protección de los derechos humanos que goza toda persona, en suma, en dicho precepto se establece claramente que debe de observarse lo siguiente:

- Todas las personas gozan de los derechos reconocidos en la propia Constitución;

- Deber de favorecer la interpretación que brinde la mayor protección a la persona (principio *pro personae*);
- Todas las autoridades están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos;
- De conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad;
- El Estado tiene el deber de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos;
- Prohibición de toda practica discriminatoria motivada por cualquier razón que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Del desglose realizado al artículo 1° de la Norma Fundamental se puede observar claramente que el orden jurídico mexicano prohíbe de forma categórica cualquier tipo de discriminación realizada por cualquier motivo. Dicha prohibición se relaciona a su vez con la obligación que tienen todas las autoridades del Estado mexicano de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

A su vez, tal obligación, en atención a los principios de igualdad y no discriminación, se hace extensible al legislador, que, como creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido en la formulación de leyes, de manera que éste no conduzca a una desigualdad o discriminación con base en alguna categoría sospechosa. Es decir, el deber de cuidado a cargo del legislador impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formula, en aras de evitar que las mismas se traduzcan en interpretaciones discriminatorias.

En ese sentido se ha pronunciado esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis 2a. XII/2017 (10a.) de la Segunda Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, p. 1389, del rubro y texto siguientes:

**“DISCRIMINACIÓN. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR DE NO USAR PALABRAS QUE GENEREN ESE EFECTO. En atención a los principios de igualdad y no discriminación, así como al del legislador racional, el creador de la norma tiene el deber de cuidar (en la medida de lo posible) el contenido de la terminología empleada en la formulación de leyes, de manera que las palabras y oraciones utilizadas no conduzcan a una desigualdad o discriminación con base en alguna categoría sospechosa. Es decir, el deber de cuidado a cargo del legislador impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formula, sin que esa obligación llegue al extremo de que, en el ejercicio de la facultad legislativa, únicamente deban utilizarse términos, palabras o conceptos neutros (palabras o voces que dan una idea de generalidad sin distinción de género o sexo), pues el verdadero alcance de ese deber exige que la utilización de las palabras empleadas en un contexto determinado no conduzca ni genere imprecisiones las cuales, eventualmente, se traduzcan en interpretaciones discriminatorias. Así, para formular una norma jurídica no es necesario utilizar palabras neutras, sino basta con usar términos o fórmulas que generen una idea de inclusión de los sujetos a quienes se refiere la norma y la terminología empleada no genere algún tipo de interpretación discriminatoria.”**

En oposición a dicha obligación constitucional exigible al legislador, la porción normativa impugnada constituye una norma con efectos discriminatorios, toda vez que el exigir la presentación de un escrito bajo protesta de decir verdad de no contar con antecedente penal alguno, como requisito para acceder a los cargos de Gobernador, diputados e integrantes de ayuntamientos, la presentación de un escrito, tiene por efecto crear un espectro discriminatorio, por resultar una restricción absoluta e inflexible.

Es menester señalar que, cualquier menoscabo, restricción o anulación de un derecho, debe estar debidamente fundamentado y motivado al amparo de la ley, por lo que cualquier afectación a alguno de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal que no encuentre fundamento, será, por

consiguiente, inconstitucional. Asimismo, debe tenerse en cuenta que no toda distinción se presume como acto de discriminación, salvo aquellos que devengan de un trato diferenciado injustificado y carente de objetividad.

Cabe resaltar que, tanto la Constitución Federal como los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, prevén la posibilidad de dar un trato distinto a quienes no se encuentran en las mismas condiciones que otros, siempre que esta distinción encuentre una justificación racional y objetiva, que beneficie al sector al que se excluye, a este tipo de distinciones se les conocen como: acciones positivas. No así, para el caso de que una norma prevea una distinción que carezca de razonabilidad y justificación, puesto que la misma deberá considerarse como discriminatoria, al excluir de manera injustificada a cierta persona o grupo de personas, de situaciones en las que deberían de gozar en las mismas condiciones que otras.

Al respecto, resulta aplicable la tesis aislada CCCLXXXIV/2014 (10a.), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, noviembre de 2014, Materia Constitucional, Décima Época, página 720, del rubro y texto siguientes:

***“IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. NOTAS RELEVANTES QUE EL OPERADOR DE LA NORMA DEBE CONSIDERAR AL EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA MEDIDA A LA LUZ DE DICHS PRINCIPIOS, FRENTE A LAS LLAMADAS “CATEGORÍAS SOSPECHOSAS”, A FIN DE NO PROVOCAR UN TRATO DIFERENCIADO O UNA DISCRIMINACIÓN INSTITUCIONAL. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las distinciones basadas en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional, también conocidas como “categorías sospechosas” (el 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), requieren que el operador***

de la norma realice un escrutinio estricto de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad. Al respecto, es de señalar que **tanto la Constitución como los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el Estado Mexicano, prevén la posibilidad de otorgar un trato desigual a quienes no se encuentran en una paridad frente a los otros sujetos, si dicho trato implica una distinción justificada; pero si, por el contrario, la medida adoptada carece de razonabilidad, entonces será excluyente y, por ende, discriminatoria.** Esto es, **si bien la igualdad de trato implica la eliminación de distinciones o exclusiones arbitrarias prohibidas por la Constitución, lo cierto es que determinadas distinciones pueden ser favorecedoras y encontrarse justificadas, como ocurre con las acciones positivas,** que buscan dar preferencia a sectores históricamente marginados y vulnerables para compensar las desventajas que sufren. De ahí que la interpretación directa del artículo 1o. constitucional, en torno al principio de igualdad, no sólo requiere una interpretación literal y extensiva, sino que, ante su lectura residual a partir del principio pro persona, como aquella interpretación que sea más favorable a la persona en su protección, subyace como elemento de aquél, el de apreciación del operador cuando el sujeto implicado forma parte de una categoría sospechosa, para precisamente hacer operativa y funcional la protección al sujeto desfavorecido con un trato diferenciado; de lo contrario, esto es, partir de una lectura neutra ante supuestos que implican una condición relevante, como la presencia de categorías sospechosas, constituiría un vaciamiento de tal protección, provocando incluso un trato discriminatorio institucional, producto de una inexacta aplicación de la ley.”

Conviene precisar que, a nivel internacional, el Estado mexicano tiene la obligación de respetar los derechos y libertades de las personas, sin que medie distinción alguna entre éstas, garantizando el derecho de no discriminación. Al respecto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), señala la obligación de los Estados Partes de adoptar disposiciones en su legislación interna, tendentes a asegurar el ejercicio de los derechos y libertades de las personas, no obstante, cualquier disposición que pretenda lograr el efecto contrario, no teniendo un fin legítimo, se debe tornar inválido. En el mismo

sentido, por lo que hace a su artículo 24, dicha Convención reconoce que “todas las personas son iguales ante la ley” y que la ley debe dotar de protección a todos sin que medie discriminación alguna.

Por su parte, el artículo 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos dispone que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. En otras palabras, la ley debe prohibir toda discriminación y garantizar a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Este andamiaje de protección que otorgan tanto la Constitución Federal, como los Tratados Internacionales referidos, constituyen el parámetro sobre el cual debe basarse el actuar de todas las autoridades, para el caso que nos ocupa incluye a las autoridades legislativas, creadoras de las normas. Por tanto, la norma aquí combatida, al establecer una distinción injustificada por mandato de ley, constituye un actuar discriminatorio que resulta incompatible con el marco de protección que brinda el orden constitucional mexicano, así como al convencional.

En otras palabras, el artículo en combate, se concibe como una norma susceptible de generar condiciones discriminatorias, al prever como requisito de elegibilidad, la presentación de un escrito de protesta de no contar con antecedentes penales, creando así condiciones de desigualdad entre las personas que pretendan acceder a un cargo como el de Gobernador, diputado o el de integrante de un ayuntamiento.

Lo anterior toda vez que imposibilita el acceso de un sector de la población al ejercicio de un cargo público, por razones discriminatorias. Al respecto, conviene puntualizar que la norma no contempla una distinción entre los delitos dolosos y los delitos de carácter culposo. Es decir, la norma impugnada no establece una diferenciación entre los delitos que podrían lastimar seriamente la buena fama en el concepto público, que por su naturaleza inhabilitan a las personas para



acceder a los cargos que requieren de un prestigio público reconocido para representar a los electores en el Congreso o llevar las riendas del Ejecutivo Local o bien poder formar parte de un Ayuntamiento. De lo anterior resulta que, toda norma local debe ajustarse al parámetro que la Constitución Federal establece y ser conforme con la misma, en tal sentido, la norma impugnada debe ajustarse a lo previsto en la materia por la Ley Suprema.

Luego entonces, el inciso combatido se configura como una norma con efectos discriminatorios. Resulta congruente tomar como parámetro *mutatis mutandis* los requisitos para ser Diputado del Congreso de la Unión y Presidente de la República, previstos en los artículos 55 y 82, respectivamente, de la Constitución Federal, de cuyo contenido, se desprende que en ninguno de los dos casos se exige dicho requisito para poder contender para ser electo y ejercer dichos cargos. En consecuencia, se destaca que donde la Constitución Federal no distingue, la norma local tampoco puede hacerlo.

Sobre este aspecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/2014, señaló, que la discriminación no sólo ocurre cuando las normas contienen explícitamente un factor prohibido de discriminación (discriminación por objeto o directa) sino que también la discriminación puede ser por resultado o indirecta, lo que ocurre cuando las normas son aparentemente neutras, pero el resultado de su contenido o aplicación constituye un impacto desproporcionado en personas o grupos en situación de desventaja histórica justo en razón de esa desventaja, sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable.

Así se ha pronunciado la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis Aislada publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, Libro XI, octubre de 2014, Décima Época, Materia Constitucional, con el número de Tesis 1a. CCCLXXIV/2014 (10a.), página 603, que de manera ilustrativa se cita:

**“DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN.** Del derecho a la igualdad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal y en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado Mexicano, se desprende que la discriminación puede generarse no sólo por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a personas que están en situaciones diferentes; sino que también puede ocurrir de manera indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto. En este sentido, los elementos de la discriminación indirecta son: 1) una norma, criterio o práctica aparentemente neutral; 2) que afecta de manera desproporcionadamente negativa a un grupo social; y 3) en comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar. De lo anterior se desprende que, a fin de que un alegato de discriminación indirecta pueda ser acogido, es indispensable la existencia de una situación comparable entre los grupos involucrados. Este ejercicio comparativo debe realizarse en el contexto de cada caso específico, así como acreditarse empíricamente la afectación o desventaja producida en relación con los demás. Por su parte, a fin de liberarse de responsabilidad, el actor acusado de perpetrar el acto discriminatorio debe probar que la norma no tiene sólo una justificación objetiva sino que persigue un fin necesario.”

Asimismo, es dable destacar el contenido del “Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)”, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo, y ratificado por México el día 11 de septiembre de 1961, mismo que establece en su artículo 1º, que la para efectos de la misma, se entenderá por discriminación:

- Cualquier distinción, exclusión o preferencia, que basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, tenga como finalidad anular o alterar las condiciones de igualdad de oportunidades o de trato, en la relación al acceso a un empleo u ocupación;

- Cualquier otra, que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación.

En ese sentido, se reconoce que no toda distinción será considerada como discriminación, puesto que para el caso en que éste se realice en base a exigencias o aptitudes requeridas por el empleo, esta distinción encontrará validez a la luz de las normas legales. A efecto de garantizar lo anterior, el Estado mexicano debe adoptar una política en la que se prevalezca el acceso real en condiciones de igualdad a oportunidades de empleo u ocupación a fin de eliminar cualquier disposición que atente contra la misma, erradicando con ello todo supuesto que motive la discriminación de personas bajo el estigma de haber compurgado una pena de prisión.

Lo anterior tiene sustento en el criterio contenido en la Tesis Jurisprudencial 1a./J.49/2016, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo I. octubre 2016, Materia Constitucional, Décima Época, página 370, del rubro y texto siguientes:

***“IGUALDAD JURÍDICA. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 24 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. El precepto referido establece: "Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley." Ahora bien, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado en diversos instrumentos dicha disposición -Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A, No. 4; Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C, No. 127; Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C, No. 184; Caso Perozo y otros vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C, No. 195- y, al respecto, ha sostenido que la noción de igualdad deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona; sin embargo, no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede***

*considerarse, por sí misma, ofensiva de la dignidad humana. Por tanto, **sólo es discriminatoria una distinción cuando "carece de una justificación objetiva y razonable"**. Ahora bien, las distinciones constituyen diferencias compatibles con dicha Convención por ser razonables, proporcionales y objetivas, mientras que las discriminaciones constituyen diferencias arbitrarias que redundan en detrimento de los derechos humanos. En ese tenor, **la prohibición de discriminación contenida en el artículo 1o., numeral 1, de la Convención en comento, respecto de los derechos contenidos en ésta, se extiende al derecho interno de los Estados parte, de manera que éstos tienen la obligación de no introducir o eliminar de su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, combatir las prácticas de este carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas.**"*

Por todas las razones descritas, se estima que la porción normativa impugnada del artículo 8 de la Ley Electoral del estado de Chihuahua, genera un efecto discriminatorio, por virtud del cual se imposibilita el acceso de un sector de la población a ejercer un cargo público, por razones de condición social, a saber, el haber sido sentenciados por la comisión de cualquier delito. Esto, a su vez implica una transgresión al principio de reinserción social por los motivos que a continuación se expondrán.

#### **B. La porción normativa impugnada atenta contra el principio de reinserción social.**

Paralelamente a que la norma combatida propicia condiciones tales que dan pauta al fenómeno de discriminación, por la condición social de cualquier persona, sobre la que haya recaído sentencia condenatoria por cualquier delito, no tendrá derecho de acceder a competir a ciertos cargos de elección popular, dentro de la administración pública en cualquiera de sus niveles de gobierno, por lo que la norma impugnada contraviene con ello el fin sobre el que funciona el sistema penitenciario en nuestros días, reforzando con ello un fenómeno de estigmatización respecto de un sector de la población, al que se le veda la

posibilidad de contender para acceder a determinados cargos, en virtud de sus antecedentes, razón por la cual se le impide al sujeto llevar a cabo una vida en sociedad, es decir su reinserción a la misma.

Al respecto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ha señalado que **“los antecedentes penales, forman parte del pasado de la persona y se encuentran dentro de su vida privada que no desea que otros conozcan por el riesgo de ser discriminado”**<sup>2</sup>. Es decir, las personas que han sido sentenciadas por un ilícito cometido, al haber compurgado la pena impuesta transitan un camino hacia la recuperación de sus derechos perdidos, es con esta segunda oportunidad, que se busca una reinserción social efectiva.

Es pertinente destacar que el 18 de junio de 2008, se reformó el artículo 18 de la Norma Fundamental, estableciendo que el sistema penitenciario se organiza sobre las bases del: 1) respeto a los derechos humanos, 2) trabajo y la capacitación para el mismo, así como de 3) la educación, 4) la salud y 5) el deporte, ámbitos que persiguen como fin lograr la reinserción social del sentenciado, es decir, que tienen como fin que la persona se reintegre a la sociedad, en un ánimo de fomentar que no incurra nuevamente en la comisión de un ilícito.

Al respecto debe precisarse que, el principio de reinserción social que rige el sistema penitenciario mexicano, reconoce la conducta delictiva como un problema social y no individual, de forma que el fin de la sanción cambia radicalmente, pues ya no se intentará readaptar sino regresar al sujeto a la vida en sociedad a través de diversos medios que fungen como herramienta y motor de transformación, tanto del entorno como del hombre privado de su libertad.

Es decir, el principio de reinserción social reconoce que las personas que han cometido un delito y que han sido sentenciadas y compurgado la sanción impuesta, tienen derecho a reinsertarse en la sociedad con plenitud de derechos. Al efecto, el estado debe brindar las facilidades necesarias a través de los

---

<sup>2</sup> Pronunciamiento sobre antecedentes penales. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Pronunciamiento\\_20160828.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Pronunciamiento_20160828.pdf)

diversos medios que fungen como herramienta y motor de transformación que les permitan a las personas tener la oportunidad de reincorporarse a la sociedad.

Conviene citar, para sustento de lo anterior, la Jurisprudencia P./J. 31/2013 (10ª.), del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, diciembre de 2013, Materia Constitucional, Décima Época, página 124, del rubro y texto siguientes:

**“REINSERCIÓN DEL SENTENCIADO A LA SOCIEDAD. SU ALCANCE CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Con la reforma al indicado precepto, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se sustituyó el término "readaptación social" por el de "reinserción del sentenciado a la sociedad" el cual, a diferencia del primero, reconoce a la delincuencia como un problema social y no individual, de forma que el fin de la prisión cambia radicalmente, pues ya no se intentará readaptar sino regresar al sujeto a la vida en sociedad, a través de diversos medios que fungen como herramienta y motor de transformación, tanto del entorno como del hombre privado de su libertad. Así, en tanto se asume que quien comete un acto delictivo se aparta de la sociedad porque no se encuentra integrado a ella, para su reinserción se prevé un conjunto de actividades y programas que se diseñan y aplican para permitir a las personas condenadas a pena privativa de la libertad en los establecimientos de reclusión su regreso a la sociedad, cuestión que, como reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 18, no es posible sin una instrucción previa, creadora o revitalizadora de habilidades y hábitos laborales, así como la atención de la salud, la educación y el deporte.”**

De lo anterior destaca que, el sistema penitenciario cambia el enfoque individual en el que se circunscribía la necesidad de reeducar al sujeto considerado como inadaptado, a un enfoque social, a través del que se permite entender a la delincuencia como fenómeno social, que a su vez requiere de este ámbito para que el sujeto, mediante instrucción en diversos ámbitos, desarrolle la capacidad

de reintegrarse a la vida en sociedad. Es así como se concibe que la reinserción social, como fin del funcionamiento del sistema penitenciario, no finaliza con el cumplimiento de la pena impuesta en la sentencia, sino con la posibilidad de que la persona no vuelva a delinquir, para lo cual habrá de hallar un lugar y las condiciones idóneas para desarrollarse en la vida en sociedad.

En contraste, la porción normativa impugnada, se concibe como una vulneración directa al principio constitucional del sistema penitenciario, al generar en el imaginario social, la idea de que, por haber recibido una sentencia, se le está vedada la posibilidad a la persona de ingresar a un empleo para el cual pudiese estar capacitado, con lo cual se hace extensiva la pena al ámbito social al generar condiciones de discriminación permanente, que se extiende más allá de la sentencia impuesta y compurgada, incluso hasta después de haber resarcido la deuda con la sociedad a través del cumplimiento de la pena o sanción impuesta.

La restricción prevista en la norma resulta ser desproporcional, absoluta e inflexible, puesto que no distingue entre el tipo de delito cometido, la pena impuesta, el grado de culpabilidad del sujeto activo, o si la acción u omisión deviene en una acción dolosa o culposa, por lo que no se estima que sea un parámetro válido para restringir la posibilidad de las personas de contender para ostentar un cargo como el de Gobernador, diputado o integrante de algún ayuntamiento.

A su vez, el Estado para garantizar la progresividad y eficacia de los derechos humanos, tiene el deber de realizar las modificaciones necesarias a su legislación interna a fin de asegurar a las personas las mejores condiciones para el desarrollo de su vida tanto en el ámbito personal o privado, como en su interacción con la sociedad, no obstante, los antecedentes penales, al ser considerados como información que corresponde al ámbito más íntimo de la persona, toda vez que incide en la moral del sujeto, debería solo ser del conocimiento de la persona o su familia, no así trascender al ámbito social, en específico en el laboral.

En virtud de lo anterior, al ser exigido como requisito un escrito bajo protesta de no antecedentes penales para ejercer a un cargo o comisión, se actualiza como un estigma permanente por hechos pasados, situación que afecta la posibilidad de que la persona se reinserte al medio social, vulnerando la dignidad de las personas, al enraizarse en cuestiones relativas al ámbito más personal de los sujetos, quienes debido al acto cometido se ven orillados a cargar con la marca o el estigma permanente de haber estado en prisión, que hace cuestionable la moral de la persona por el resto de su vida, cuestión que debe ser erradicada por vulnerar los principios de no discriminación y de reinserción social.

Al respecto, conviene traer a colación lo señalado por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, en el que se adoptaron las **Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos**, las cuales contemplan que, ***“el deber de la sociedad no termina con la liberación del recluso”***, razón por la que ***“se deberá disponer, por consiguiente, de los servicios de organismos gubernamentales o privados capaces de prestar al recluso puesto en libertad una ayuda postpenitenciaria eficaz que tienda a disminuir los prejuicios hacia él y le permitan readaptarse a la comunidad.”*** Lo anterior, es retomado en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos o “Reglas Nelson Mandela”<sup>3</sup>, en su regla número 90.

A mayor abundamiento, el artículo 4, de la Ley Nacional de Ejecución Penal, establece como principio rector del sistema penitenciario, el de igualdad, considerando que:

**“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**

---

<sup>3</sup> Asamblea General, resolución 70/175, anexo, aprobado el 17 de diciembre de 2015.



*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.”.*

De las consideraciones transcritas se desprende que no resulta constitucional ni convencionalmente válido el exigir que una persona que pretenda ejercer un cargo de elección popular, como lo son el de Gobernador, Diputado o integrantes del Ayuntamiento, deba entregar escrito bajo protesta de no tener antecedentes penales, toda vez que se ve trastocado el principio de reinserción social.

Por otra parte, si no fueren suficientes los argumentos esgrimidos, se considera pertinente llevar a cabo un estudio de proporcionalidad a efecto de reafirmar que la adición del inciso d) al numeral 1), del artículo 8, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, trasgrede los derechos humanos de igualdad y no discriminación, así como el principio de reinserción social, para arribar a la convicción de que resulta una medida que afecta los derechos humanos referidos, al carecer de necesidad y proporcionalidad en estricto sentido.

Por lo que se procede a realizar el examen de constitucionalidad de la norma impugnada para confirmar, en el caso concreto, las relaciones entre el fin perseguido por la norma y su colisión con los derechos de igualdad y no discriminación que debe resolverse de acuerdo al método específico denominado *test de proporcionalidad*.

En este orden de ideas, debe corroborarse lo siguiente:

- (i) Que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido;
- (ii) Que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional;
- (iii) Que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y,
- (iv) Que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.<sup>4</sup>

Esto porque toda medida legislativa que restrinja derechos humanos debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, además, debe lograr en algún grado la consecución de su fin, y no debe limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho y los principios fundamentales en cuestión.

Ahora bien, identificando los fines que ha perseguido el legislador de Chihuahua con el artículo combatido, se advierte que estos pueden resultar válidos constitucionalmente.<sup>5</sup> La intención del legislador al adicionar el inciso d) al numeral 1), del artículo 8, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, que aquí se impugna, consistió en esencia, adicionar un requisito de elegibilidad para acceder a los cargos de Gobernador, Diputado o integrante de algún ayuntamiento, buscando con ello garantizar que el servicio público se encuentre

---

<sup>4</sup> Tiene aplicación la tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013156, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, noviembre de 2016, del rubro siguiente: **“TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.”**

<sup>5</sup> Tiene aplicación la tesis 1a. CCLXV/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013143, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, 25 de noviembre de 2016, del rubro siguiente: **“PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA.”**

integrado por las personas que gocen de buena fama en el concepto público, en aras de garantizar un servicio público que brinde confianza y seguridad a los gobernados.

Por lo que hace a la idoneidad de la norma,<sup>6</sup> esta se cumple en relación con la finalidad, pues con ella se puede alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador, esto es así puesto que, con relación a la reforma constitucional de fecha 27 de mayo de 2015, se instauró en el Estado mexicano un Sistema Nacional Anticorrupción que tiene como finalidad la prevención, detección y sanción de hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos, cuyo objetivo es instaurar una política de rectitud en el ejercicio del servicio público, razón por la que la norma resulta ser idónea para satisfacer el fin constitucional establecido en el artículo 113.

No obstante, en cuanto a la necesidad de la medida, la misma no resulta necesaria, pues en el caso concreto, el requisito de exigibilidad consistente en que las personas que deseen ser Gobernador, diputado o integrante de algún ayuntamiento deban presentar un escrito de protesta de no contar con antecedentes penales, resulta ser que dicha medida no es la menos gravosa, al existir otras medidas alternativas que tendrían igual eficacia para la consecución del fin y sin afectación a los bienes jurídicos que se pretenden proteger, siendo esto posible si la norma estableciera un catálogo de delitos que por su naturaleza inhabilitaran a la persona para ostentar dichos cargos.<sup>7</sup>

Asimismo, la medida resulta desproporcional, al establecer una exclusión general para todas las personas que hayan compurgado una pena de prisión al no contemplar supuestos específicos de delitos por los que no podrá accederse a los cargos, por lo que la afectación que provoca al derecho humano de igualdad

---

<sup>6</sup> Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXVIII/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013152, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, noviembre de 2016, del rubro siguiente: **“SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.”**

<sup>7</sup> Tiene aplicación la tesis 1a. CCLXX/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013154, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, noviembre de 2016, del rubro siguiente: **“TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.”**

y a los principios de no discriminación y de reinserción social es en mayor grado que la realización del fin que se persigue<sup>8</sup>.

Po estas razones, no es justificable que se restrinja el derecho, de manera general, de acceder a los cargos a que alude la norma impugnada, puesto que dicha restricción da pauta para permitir que se actualicen hechos de discriminación, en franca y desproporcionada vulneración al derecho humano de igualdad y a los principios de no discriminación y de reinserción social, con lo cual, el Estado estaría incumpliendo su obligación de vigilar que no existan en el orden jurídico, normas, de cualquier materia, que atenten contra la dignidad de las personas y generen espectros de discriminación, asimismo, se actualiza una transgresión al principio de reinserción social que rige el sistema penitenciario de nuestro país.

Es así que al efectuar un balance entre los valores en juego; es decir al hacer una comparación del grado de afectación que puede provocar dicha medida al derecho humano y los principios en cita, se apreciará que no existe proporción entre el fin constitucional que se persigue y la medida. De este modo, la medida impugnada no resulta constitucional, al existir otras medidas menos lesivas y proporcionadas, teniendo como consecuencia su inconstitucionalidad e inconveniencia.

Finalmente debe precisarse que la presente impugnación se realiza con la finalidad de establecer un marco normativo acorde con el andamiaje de protección de derechos humanos que amparan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como los Tratados Internacionales de la materia. En ese sentido, este Organismo Nacional reconoce la labor del legislador del Estado de Chihuahua, a efecto de buscar que los cargos públicos de Gobernador, Diputado o integrante de algún ayuntamiento, sean ocupados únicamente por personas que gocen de una fama en el concepto público irreprochable, en aras

---

<sup>8</sup> Tiene aplicación la tesis 1a. CCLXXII/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013136, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, noviembre de 2016, del rubro siguiente: **“CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.”**

de garantizar un servicio público adecuado y transparente que brinde seguridad y confianza a los gobernados. No obstante, la porción normativa impugnada resulta incompatible con el marco de protección de derechos humanos, por vulnerar los derechos de igualdad y no discriminación y por atentar contra el principio de reinserción social que rige el sistema penitenciario mexicano.

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

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustentan la inconstitucionalidad de la norma impugnada, publicada mediante el decreto número LXV/RFLEY/0375/2017 VIII P.E., en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, el día 30 de agosto de 2017.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildada de inconstitucional las normas impugnadas, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

**“ARTICULO 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;*

*(...)*”

**“ARTICULO 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.”*

No obstante, para el caso de que esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Norma Suprema, en estricto apego al principio *por persona*, encuentre una interpretación de las normas impugnadas se apeguen a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se solicita emita la correspondiente interpretación conforme al declarar su validez, siempre que confiera mayor protección legal.

### **XIII. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.**

En septiembre de 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. De donde surgió el documento la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, (A/70/L.1), denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. México, como miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.

En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez o la inconstitucionalidad de las normas que van en contra del derecho a la igualdad de las personas, así como al principio de discriminación.

Esta acción se identifica con el objetivo “10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos”, y las metas 10.2 y 10.3, las cuales son: “De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición”, así como “Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto”, respectivamente.

Es así como, el derecho de igualdad, que se encuentra íntimamente relacionado con el de no discriminación cobran importancia, pues al reconocerse éstos se garantiza el respeto a los derechos humanos mediante la tutela judicial efectiva del estado garante. Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” con la que nuestro país está comprometido para una mayor dignidad de las personas.

En virtud de lo anterior, destaca la importancia para la comunidad internacional de que todas las personas tengan acceso en condiciones de igualdad a ostentar empleo o cargos para los que estén capacitados, como una de las metas a alcanzar para la consecución del desarrollo sostenible, a la cual se dará cumplimiento mediante la debida armonización y aplicación de la legislación interna con la normatividad internacional.

Es así como la norma impugnada se constituye como una restricción carente de justificación e inflexible al ejercicio pleno del derecho humano de igualdad, y de no discriminación y el principio de reinserción social, y para los objetivos planteados en la agenda 2030, al consolidarse como un marco normativo que se decanta por la restricción injustificada de poder contender para acceder a ocupar determinados cargos, en virtud de haber sido condenado a cumplir una pena, sin considerar las circunstancias bajo las que se determinó dicha responsabilidad penal, impidiendo así alcanzar el objetivo constitucional del sistema penitenciario, que es la reintegración del individuo a la sociedad, para asegurar que no vuelva a delinquir.

## **A N E X O S**

**1. Copia certificada.** Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Licenciado Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 280 primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia, en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión, se ordene la devolución de dicha documental; y que en sustitución de la misma, se deje en autos, copia cotejada por el Secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

**2. Copia simple.** Del Periódico Oficial del Estado de Chihuahua del día treinta de agosto de dos mil diecisiete que contiene el Decreto por el que se reforma la norma impugnada (Anexo dos).

**3. Disco compacto.** De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

**PRIMERO.** Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

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



**TERCERO.** Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos.

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

**QUINTO.** En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de las disposiciones legales impugnadas.

Ciudad de México, a 29 de septiembre de 2017.

**LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ  
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS