

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

**Ministras y 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 José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 1508301, 3547479, 1985959 y 2196579, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y licenciados César Balcázar Bonilla, Román Gutiérrez Olivares, Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa y Kenia Pérez González; así como a Jesús Eduardo Villar Román, María Guadalupe Vega Cardona y Yocelin Sánchez Rivera; 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 referida 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.

**II. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:**

- A. **Órgano Legislativo:** Congreso del Estado de Sonora.
- B. **Órgano Ejecutivo:** Gobernadora Constitucional del Estado Sonora.

**III. Las normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:**

Artículo 108, fracción VI, segundo párrafo, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, reformado mediante el Decreto 250 publicado el 13 de septiembre de 2018, en el Boletín Oficial del Gobierno de esa entidad.

*“Artículo 108. El Ayuntamiento en los acuerdos que creen organismos descentralizados, deberá establecer, entre otros elementos:*

*I. a V. (...)*

*VI. (...)*

*Tratándose de organismos operadores de agua potable, el director general deberá ser ciudadano mexicano, contar con título profesional expedido por institución con reconocimiento de validez oficial otorgado por las autoridades educativas; contar con experiencia probada en temas hidráulicos, de gestión del agua o administración de recursos hídricos; **no tener antecedentes penales**, no estar inhabilitado para ocupar cargos públicos y no tener*

*parentesco hasta en el cuatro grado, sea consanguíneo o por afinidad, con el  
Presidente Municipal;*

*(...).*”

#### **IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:**

- Artículos 1, 5, 18 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículo 1º, 5.6, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículo 10.3, 25, inciso c), y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Artículo 6.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Artículo 6 del Protocolo Adicional a La Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador".

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

- Derecho a la igualdad.
- Derecho a la no discriminación.
- Derecho a la reinserción social.
- Derecho a la libertad de trabajo.
- Derecho de acceso a un cargo público.

#### **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 de la porción normativa “**no tener antecedentes penales**”, del segundo párrafo de la fracción VI del artículo 108 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno de la entidad, el 13 de septiembre de 2018.

### **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 presente caso, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fue publicada en el Boletín Oficial del Estado de Sonora el 13 de septiembre de 2018, por lo que el plazo para promover la acción corre a partir del viernes 14 de septiembre hasta el sábado 13 de octubre, ambos de 2018. Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la demanda, por disposición legal expresa del citado artículo 60, la misma puede presentarse el primer día hábil siguiente. 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 cuales México es parte, 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 ese 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 de la Constitución Federal, 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, de su Reglamento Interno, 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.**

A partir de la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001 y las subsecuentes de 04 de diciembre de 2006 y 10 de junio de 2011, el último párrafo del artículo 1° de la Norma Fundamental consagró el derecho a la igualdad y la prohibición de 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.

En el mismo numeral, se estatuyó la obligación de todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, cuyo establecimiento implica la abstención de emitir normas que resulten contrarias a la prohibición de discriminación, es decir, que al formular las leyes su contenido no conduzca a la desigualdad.

Por su parte, derivado de la modificación de 18 de junio de 2008 y la posterior reforma en materia de derechos humanos de 2011, el artículo 18 de la Constitución Federal estableció el derecho a la reinserción social de los individuos sentenciados por la comisión de un delito, el cual además tiene como finalidad el procurar que la persona no vuelva a delinquir y se incorpore satisfactoriamente a la sociedad, por lo tanto su garantía es indispensable para el éxito del sistema penitenciario y el respeto a los derechos humanos.

Lo anterior, ya que históricamente las personas declaradas responsables por la comisión de un delito, se enfrentan al señalamiento, estigmatización y discriminación de la sociedad, por un hecho de su pasado y pese a que hayan cumplido la pena que el juzgador determinó, conforme a la legislación aplicable, posicionándolos así en un estado de vulnerabilidad ante el escrutinio social.

Es decir, la estigmatización social que enfrenta un individuo que fue condenado por la comisión de un delito, incide en su proyecto de vida, el cual, conforme a lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se asocia al concepto de realización personal, que a su vez se sustenta en las opciones que el sujeto puede tener para conducir su vida y alcanzar el destino que se propone.

En rigor, las opciones son la expresión y la garantía de la libertad, pues difícilmente se podría decir que una persona es verdaderamente libre si carece de opciones para encaminar su existencia y llevarla a su natural culminación, toda vez que esas opciones poseen, en sí mismas, un alto valor existencial.<sup>1</sup>

En contravención a lo anterior, el 13 de septiembre de 2018, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Sonora, el Decreto 250, por el cual se reforma el artículo 108, fracción VI, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado Libre y Soberano de Sonora.

---

<sup>1</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Loayza Tamayo vs. Perú, Sentencia de Reparaciones y Costas, 27 de noviembre de 1998, párr. 149.

La reforma tuvo por objeto establecer los requisitos para ser nombrado como director general de organismos descentralizados operadores de agua potable de los municipios de dicha entidad federativa, entre los que se encuentra el no tener antecedentes penales, lo cual resulta violatorio de los derechos humanos a la igualdad, no discriminación y al principio de reinserción social.

Dicha exigencia se vuelve indispensable para desempeñar dicho empleo, lo cual resulta un requerimiento desproporcional e injustificado, toda vez que la norma no establece un catálogo de delitos específicos cuya comisión impida el ejercicio de esa actividad, aunado a que no se establece una distinción entre delitos dolosos y culposos, de manera que trasciende al derecho a la libertad de trabajo y de acceso a un cargo público.

Asimismo, al imponer como requisito no tener antecedentes penales, incumple con los objetivos y finalidades del sistema penitenciario, al denegar la reincorporación a la sociedad de una persona que cumplió una pena, en contravención del artículo 18 de la Constitución General.

Bajo estas consideraciones, resulta inconcuso que la porción normativa impugnada es contraria a los derechos humanos a la igualdad, no discriminación, reinserción social, libertad de trabajo y a desempeñar un empleo o comisión del servicio público, debiendo ser declarada inconstitucional.

#### **X. Conceptos de invalidez.**

**ÚNICO.** El artículo 108, fracción VI, en la porción normativa “*no tener antecedentes penales*” de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, al exigir no tener antecedentes penales como requisito para ocupar el cargo de director general en organismos descentralizados operadores de agua potable de la entidad, vulnera los derechos humanos de igualdad, no discriminación, de trabajo y de acceso a un empleo público, lo cual a su vez transgrede el principio de reinserción social.

El artículo 108, fracción VI, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado Libre y Soberano de Sonora, señala que para ser director general de organismos descentralizados operadores de agua potable en dicha entidad, se deberá cubrir con determinados requisitos, entre los que se encuentra el de “no tener antecedentes penales”.

Tal exigencia **genera una práctica discriminatoria**, ya que excluye de manera injustificada a las personas que se ubiquen en esa circunstancia, lo cual se traduce en la vulneración al derecho a la libertad de trabajo y de asumir un cargo en el servicio público, en virtud de que cualquier persona que aspire a ese cargo y hubiere cometido cualquier conducta delictiva quedaría imposibilitado para desempeñarlo.

De esa forma, la porción normativa tildada de inconstitucional genera espectros discriminatorios y estigmatizantes e impide la plena reinserción de los individuos, que, sin importar el delito por el cual hayan sido sentenciados —incluyendo los delitos culposos—, se verán imposibilitados para desempeñarse como directores generales de organismos operadores de agua potable en los municipios del estado de Sonora.

Por cuestión de orden y método, se procede a realizar el análisis por separado de los motivos de inconstitucionalidad de los cuales adolece la norma; primero, por lo que hace a la inconstitucionalidad respecto del derecho a la igualdad; posteriormente se esboza lo relativo al derecho al trabajo y de acceso a un empleo; y, finalmente, se aborda el principio de reinserción social.

#### **A. Transgresión al derecho humano a la igualdad y no discriminación.**

La exigencia contenida en la norma combatida tiene consecuencias discriminatorias respecto de las personas que compurgaron una pena —incluso no privativa de la libertad— impuesta mediante una sentencia penal, imposibilitándoles ejercer dicho empleo.

Suponiendo sin conceder que la norma pueda perseguir un fin válido, consistente en que las personas titulares de las direcciones de los organismos descentralizados operadores de agua potable a nivel municipal, gocen de buena reputación, la misma no especifica por cuáles delitos y por qué tipo de penas podrá quedar impedida una persona para acceder a ese cargo, lo que resulta en una restricción desproporcional contraria al principio de reinserción social.

La norma que ahora se analiza implica una prohibición absoluta y desproporcional, sin ninguna acotación respecto del delito cometido y la pena impuesta, lo que vulnera los derechos de igualdad y no discriminación, así como el principio de reinserción social que rige el sistema penitenciario mexicano.

Como se ha mencionado, el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 108, de la Ley en comento, prevé un requisito injustificado que resulta excluyente de un sector determinado de la población que se traduce en una forma de estigmatización de las personas que, habiendo cumplido con una sentencia penal condenatoria, por cualquier delito del que se tratare, se ven imposibilitadas para el ejercicio de esas actividades, lo cual transgrede de manera directa el principio de reinserción social.

Asimismo, discrimina con base en la **condición social** de las personas que han cumplido una sanción penal —situación que se ubica dentro de las categorías sospechosas prohibidas en el artículo 1º de la Constitución Federal— pues dicha circunstancia excluye a las personas que hayan sido condenadas penalmente de la posibilidad desempeñarse en un cargo de servicio público.

Además, debe considerarse que esa situación forma parte de la vida privada de una persona en el pasado y su proyección social; por tanto, no es dable que por esa razón se excluya a las personas para ejercer algún empleo o profesión, máxime que el objetivo del sistema penitenciario es la reinserción social.

Por lo tanto, una vez que la persona obtuvo su libertad, se debe estimar que se encuentra en aptitud de reintegrarse en la sociedad, pues ha quedado saldada su conducta lesiva para con la misma.

Apuntado lo anterior, los párrafos subsecuentes pretenden demostrar que el requisito en comento resulta una exigencia incompatible con el andamiaje de protección a derechos humanos que otorga la Constitución Federal y los Tratados Internacionales ratificados por el Estado mexicano.

Sobre este punto, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado que las categorías sospechosas, recogidas en la Constitución Federal y en la normativa internacional en materia de derechos humanos como rubros prohibidos de discriminación, están asociadas a desvaloración cultural, desventaja social y marginación política.

Por ello, no son criterios a partir de los cuales sea posible repartir racional y equitativamente los bienes, derechos o cargas sociales, salvo que tal reparto tenga como propósito resolver o remontar las causas y consecuencias de dicha desvaloración, desventaja o marginación.

Además, tal como lo ha sostenido la Primera Sala de ese Alto Tribunal, la razón de tener un catálogo de categorías sospechosas es resaltar que –de manera no limitativa– existen ciertas características o atributos en las personas que han sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociadas con estos atributos o características.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Cfr. Amparo directo en revisión 597/2014, resuelto en sesión de 19 de noviembre de 2014, por unanimidad de cinco votos, bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna; Corte Constitucional de Sudáfrica. Harksen v. Lane No. 1997 (4) SA 1 (CC), 1997 (11) BCLR 1489 (CC), párr. 49

En el mismo sentido, ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.<sup>3</sup>

Si bien el principio de igualdad no implica que todas las personas deban encontrarse en todo momento y en cualquier circunstancia en absoluta igualdad, lo cierto es que el mismo hace referencia a la situación en la cual todos aquellos individuos que se encuentren en escenarios de hecho similares reciban siempre el mismo trato; por tanto, toda diferencia en el tratamiento a las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y no exista justificación razonable para tal distinción, será discriminatoria.

Asimismo, como esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios:

- a. 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*, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
- b. 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

---

<sup>3</sup> Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, por mayoría de siete votos, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud.

evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.<sup>4</sup>

Asimismo, ese Tribunal Constitucional ha hecho patente que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.<sup>5</sup>

De ahí que se considere que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual 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.

Este requisito es común al momento de solicitar un empleo, además, resulta de las exigencias legales para quien pretende ocupar un cargo público. Sin embargo, tales requerimientos deben establecer un parámetro justificado para ser exigibles.

Como se ha mencionado en líneas precedentes, la porción normativa contenida en el artículo 108, fracción VI, segundo párrafo, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, contiene una categoría sospechosa con base en la **condición social**, criterio que se ubica dentro de las

---

<sup>4</sup> Jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 121, del rubro: "**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.**"

<sup>5</sup> Jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, del rubro: "**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.**"

prohibidas en el artículo 1° de la Constitución Federal, puesto que dicha circunstancia excluye a las personas que hayan sido condenadas penalmente de la imposibilidad de ser nombradas como directores generales de esos organismos descentralizados, en dicha entidad y así reinsertarse plenamente en la sociedad.

Al respecto, el Pleno de ese Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/2014, estableció las directrices de escrutinio que permitirá verificar si las medidas legislativas tienen un contenido prohibido de discriminación, bajo los siguientes parámetros:

1. Cumplir con una finalidad constitucional imperiosa.
2. Estar estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa.
3. La medida debe ser lo menos restrictiva posible.<sup>6</sup>

Sobre el primer punto, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo importante previsto dentro de la propia Norma Suprema; es decir, proteger un mandato de rango constitucional.

En el caso concreto, la norma impugnada no cumple con este requisito de escrutinio, en virtud de que no existe una justificación constitucionalmente imperiosa para exigir no tener antecedentes penales, de forma tan genérica, con la finalidad de ejercer las funciones de dirección de los organismos encargados de suministrar agua potable, dado que dichas actividades no justifican una

---

<sup>6</sup> Tesis: P./J. 10/2016 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, Página: 8, del rubro: “**CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.**”

restricción de este tipo, por lo tanto, la norma resulta discriminatoria respecto de las personas que han compurgado cualquier tipo de sanción penal.

En relación con el segundo punto, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con una la finalidad constitucionalmente imperiosa. La medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de dicha finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.

Resulta claro que, si la conclusión del punto precedente es que la porción normativa impugnada no persigue un fin constitucionalmente imperioso, tampoco puede afirmarse que se encuentre conectada con el logro de un objetivo constitucional alguno, sino todo lo contrario, dado que es incompatible con el sistema de reinserción social contenido en la Norma Fundamental.

Por lo que hace al tercer punto, el cual indica que la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

Atendiendo a los elementos descritos, la norma impugnada no justifica una finalidad imperiosa ni constitucionalmente válida, ya que, no resisten un juicio de proporcionalidad o razonabilidad, pues la imposibilidad de ser designado como director general de organismos descentralizados operadores de agua potable, impuesto a las personas que cuentan con antecedentes penales, no obedece a ninguna razón objetiva, excepción o supuesto constitucionalmente que justifique ese impedimento.

Ello, en virtud de que no necesariamente una persona que haya cometido cualquier delito y por éste haya sido condenada, le quede vedado el ejercicio de un cargo en el servicio público, en este caso municipal y en relación con la prestación de un servicio público previsto en la Constitución General, pues

existen diversos ilícitos cuya comisión no implica que exista incompatibilidad con el ejercicio de dicha actividad.

En este orden de ideas, es importante referir que ese Tribunal Pleno ha sostenido que el juez constitucional está obligado a realizar un control estricto cuando se encuentra frente a aquellas distinciones que recaigan en cualquiera de las denominadas categorías sospechosas, en tanto que se presumen discriminatorias.

Consecuentemente, es importante reiterar que la norma impugnada resulta discriminatoria por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para el acceso al citado cargo público dentro de la mencionada entidad federativa, además de que genera un supuesto de discriminación por motivos de condición social, en tanto que se trata de una distinción que tiene como efecto el obstaculizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente.

#### **B. Transgresión al derecho humano al trabajo y de acceso a un cargo o comisión de público.**

El establecimiento del requisito en comento no podrá ser cumplido por una persona que tenga antecedentes penales, lo cual también afecta el derecho a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo lícitos y, particularmente, de acceso a ejercer las funciones públicas en el gobierno municipal.

Lo anterior, pues la disposición normativa tildada de inconstitucional impide a las personas que tengan cualquier antecedente penal, incluso por delitos de carácter imprudencial, para ser titulares de organismos descentralizados operadores de agua potable en esa entidad federativa, lo cual resulta una medida desproporcional e injustificada, como se puntualizó en el apartado anterior y se continuará abordando en el subsecuente.

Esta situación, además, al tratarse de un cargo de naturaleza pública, nulifica la posibilidad de ejercer el derecho de acceder a cualquier empleo o comisión del

servicio público, contenido en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución General, lo cual también trae por consecuencia atentar contra los derechos y libertades de los ciudadanos mexicanos.

### **C. Vulneración al principio de reinserción social.**

Resulta necesario mencionar que, derivado de la reforma constitucional del 18 de junio de 2008, el derecho a la reinserción social se configuró como el pilar del sistema penitenciario mexicano, considerándolo como el objetivo constitucional de la pena, siendo que toda persona que ha cometido un delito, se aparta de la sociedad y la finalidad última de la pena es reinsertar al individuo a la misma a través de diversas herramientas.

Así se ha pronunciado el Tribunal Constitucional de nuestro país en la Jurisprudencia P./J. 31/2013 (10a.), 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, así como la atención de la salud, la educación y el deporte.”

Bajo esta línea argumentativa, las personas que han sido o fueron privadas de su libertad por el pronunciamiento de una sentencia penal, se encuentran en un permanente proceso de búsqueda de su reinserción a la sociedad; no obstante, el camino resulta muchas veces complicado, toda vez que arrastra con un pasado que implica discriminación, exclusión y marginación.

La norma producto de la reforma, no establece una distinción clara respecto de los delitos acreditados en un proceso penal que impiden ocupar el cargo de director general de los organismos aludidos, ya que así se permite la exclusión injustificadamente de la posibilidad de desempeñarse en ese trabajo, haciendo extensiva la prohibición tanto por delitos dolosos como culposos, generando una alteración constitucional directa que se contrapone con el contenido del derecho humano a la reinserción social, toda vez que las personas que han cometido un delito culposo y han sido sentenciados por el mismo, automáticamente quedan impedidas para poder ser titulares de esos órganos.

De esta forma, se contraviene el derecho a la reinserción social de las personas que hayan cumplido una pena, en virtud de que la norma impugnada impide que las mismas puedan regresar a la vida en sociedad, procurando que no vuelva a delinquir.

En clara incompatibilidad con lo anterior, la porción normativa impugnada, al establecer como requisito no tener antecedentes penales, sin hacer distinción entre las posibles modalidades en la comisión de los delitos y las penas impuestas, resulta una exigencia legal desproporcional que impide que las personas que fueron sentenciadas en un procedimiento penal —incluso por delitos culposos y mediante sanciones no privativas de la libertad— puedan reinserirse en la sociedad, excluyéndolas sin existir una justificación válida.

No escapa a la luz de esta Comisión Nacional que el requisito de no contar con antecedentes penales puede ser exigible para diversos cargos, empleos o comisiones, sobretodo relacionadas con el servicio público; sin embargo, resulta

necesario que dichos requisitos atiendan a las especificidades del trabajo que deba realizarse y no constituyan requerimientos genéricos.

En el caso que nos ocupa, suponiendo que el interés de la norma sea garantizar la seguridad y confianza de las personas a quienes se suministra agua, no es obstáculo para ello que una persona que hubiese compurgado alguna pena por delito culposo, pueda desempeñar adecuadamente esa función, de manera que para que la restricción fuere justificada, debería atender a la naturaleza de las funciones del empleo y no establecerlo como un requisito abierto como acontece en el presente caso.

Apuntado lo anterior, es oportuno mencionar que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha pronunciado sobre el tema de la exigencia del requisito de mérito en el Pronunciamiento sobre Antecedentes Penales del año 2016,<sup>7</sup> en el que, en síntesis, se señaló lo siguiente:

- Es necesario considerar que los antecedentes penales, forman parte del pasado de la persona y se encuentran dentro de su vida privada y que no desea que otros conozcan por el riesgo a ser discriminado. El que se garantice ese derecho a la vida privada que puede significar una segunda oportunidad, de suyo, representa el derecho a la reinserción social efectiva.
- Debe privilegiarse el derecho a la reinserción social efectiva como un derecho exigible que permita que las personas que han egresado de prisión tras haber cumplido su sentencia, no sean estigmatizadas y se les ofrezca la oportunidad de vivir en igualdad, como un miembro más de la comunidad, siendo uno de los elementos clave para ello, el que se protejan sus datos personales.

---

<sup>7</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Pronunciamiento sobre antecedentes penales*, disponible 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)

En sentido idéntico, la Organización de la Naciones Unidas, en el documento denominado “Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos” o Reglas Nelson Mandela, en relación con el derecho a la reinserción social, sugiere lo siguiente:

- Los objetivos de las penas y medidas privativas de libertad son principalmente proteger a la sociedad contra el delito y reducir la reincidencia. Esos objetivos solo pueden alcanzarse si se aprovecha el período de privación de libertad para lograr, en lo posible, la reinserción de los ex reclusos en la sociedad tras su puesta en libertad, de modo que puedan vivir conforme a la ley y mantenerse con el producto de su trabajo.<sup>8</sup>
- En el tratamiento de los reclusos no se hará hincapié en el hecho de su exclusión de la sociedad, sino, por el contrario, en el hecho de que continúan formando parte de ella. Con ese fin se buscará, en lo posible, la cooperación de organismos de la comunidad que ayuden al personal del establecimiento penitenciario en la tarea de reinsertar a los reclusos en la sociedad.<sup>9</sup>

Sentadas esas bases, para este Organismo Nacional de Protección de los Derechos Humanos resulta fundamental garantizar el derecho a una reinserción social efectiva, para lo cual, las personas que han cumplido con una sentencia penal —de cualquier índole— no deben ser estigmatizadas ni discriminadas en razón a sus antecedentes penales, toda vez que, al encontrarse en un proceso de reinclusión social, resulta fundamental que la propia sociedad les brinde la oportunidad de reintegrarse plenamente, de manera que se les permita acceder al ejercicio de un cargo público.

---

<sup>8</sup> Regla número 4, primer párrafo, de Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos.

<sup>9</sup> *Ibíd*em, regla número 90.

Finalmente, con el fin de hacer patente la inconstitucionalidad de la porción normativa impugnada, es pertinente hacer un ejercicio comparativo respecto a la exigencia de un requisito similar en relación con otros cargos públicos, contenidos en la Constitución Política del Estado de Sonora.

Verbigracia, para poder ser diputado propietario o suplente;<sup>10</sup> Gobernador,<sup>11</sup> Presidente Municipal, Síndico o Regidor,<sup>12</sup> dentro de la entidad, se requerirá “*no haber sido condenado por la comisión de un delito intencional, salvo que el antecedente penal hubiere prescrito*”.

En el mismo sentido, para ser agente del Ministerio Público, se deberá “*acreditar...no haber sido condenado por sentencia ejecutoriada como responsable de delitos intencionales*”.<sup>13</sup>

De la misma forma, la exigencia de no tener antecedentes penales se encuentra debidamente acotada para los siguientes cargos:

- Consejero del Poder Judicial del Estado; se exige “*no haber sido condenados por delito intencional*”.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> **Artículo 33.** Para ser diputado propietario o suplente al Congreso del Estado se requiere: (...) IX. No haber sido condenado por la comisión de un delito intencional, salvo que el antecedente penal hubiere prescrito. (...).

<sup>11</sup> **Artículo 70.** Para ser Gobernador del Estado se requiere: (...) VII. No haber sido condenado por la comisión de un delito intencional, salvo que el antecedente penal hubiere prescrito. (...).

<sup>12</sup> **Artículo 132.** Para ser Presidente Municipal, Síndico o Regidor de un Ayuntamiento, se requiere: (...) IV. No haber sido condenado por la comisión de un delito intencional, salvo que el antecedente penal hubiere prescrito; (...).

<sup>13</sup> **Artículo 105.** Para ser Agente del Ministerio Público, se requiere: (...) II. Acreditar que ha observado buena conducta y no haber sido condenado por sentencia ejecutoriada como responsable de delitos intencionales. (...).

<sup>14</sup> **Artículo 120.** El Consejo del Poder Judicial del Estado de Sonora funcionará en Pleno y se integrará hasta por los siguientes siete Consejeros:

(...)

VI. (...)

Los consejeros a que se refieren las fracciones III y VI de este artículo deberán ser ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos, contar con título de Licenciado en Derecho

- Juez de Primera Instancia; se necesita “*no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año*”.<sup>15</sup>
- Juez Local; se requerirá “*no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año*”.<sup>16</sup>

De lo anteriormente expuesto, se observa que los empleos, cargos o comisiones del servicio público, inclusive aquéllos que son de elección popular, prevén entre otros requisitos, el no haber sido condenado por delito intencional, lo que significa que, para quedar impedido para ejercer dichos cargos, el delito cometido necesariamente debe de ser doloso.

En otros casos, las normas disponen que incluso habiendo sido condenado por un delito intencional, la sanción correspondiente debe ser privativa de libertad por más de un año.

La norma impugnada, por el contrario, no distingue entre delitos dolosos y culposos, lo que significa que se niega toda posibilidad de ser nombrado director de organismos operador de agua potable para las personas que hayan cometido una conducta ilícita sin haber tenido la intención para ello.

---

expedido legalmente mínimo siete años previos a la designación, asimismo contar con un mínimo de tres años de ejercicio profesional, gozar de buena reputación y no haber sido condenados por delito intencional y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades. En el caso del Consejero designado por el Supremo Tribunal de Justicia, deberá además gozar de reconocimiento en el ámbito judicial y tener en el desempeño de su cargo por lo menos dos años con anterioridad a la designación. (...).

<sup>15</sup> **Artículo 126.** Para ser Juez de Primera Instancia se requiere ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, contar con título de Licenciado en Derecho expedido legalmente, un mínimo de tres años de ejercicio profesional, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año.

<sup>16</sup> **Artículo 127.** Para ser Juez Local se requiere ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, gozar de buena reputación, no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año y tener la competencia necesaria para el desempeño del cargo, a juicio del Supremo Tribunal de Justicia del Estado. (...).

En tal sentido, de una manera total y absoluta, se impide que una persona que cometió cualquier delito, sea cual fuere el grado de culpabilidad con el que lo hubiere ejecutado el ilícito, quede excluida de acceder al cargo administrativo anteriormente citado, lo cual no es el caso en contraste con otros cargos de servicio público previsto en la Constitución local, ya que cuando menos éstos se circunscriben a la distinción justificada de culpabilidad en los delitos.

Por todo lo anterior, este Organismo Constitucional Autónomo considera que la porción normativa que ahora se impugna se aleja de los fines perseguidos por el principio de reinserción social y resulta discriminatoria y estigmatizante, afectando colateralmente el derecho a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo lícitos, así como a ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público y, por tanto, resulta contraria al régimen protector establecido en la Norma Fundamental, por lo cual debe declararse su invalidez.

#### **XI. 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 e inconveniencia de la disposición normativa impugnada, publicada el 13 de septiembre de 2018 en el Boletín Oficial del Gobierno Sonora.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildadas de inconstitucionales, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, y que en su caso determine los efectos que estime pertinentes, 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.”*

## **XII. 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 de los derechos humanos a la igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y reinserción social.

Esta acción se identifica con los objetivos “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”, consecuentemente, se identifica con los objetivos “16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, que tiene por finalidad, promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas e todos los niveles, y las metas 16.3, las cuales son: “Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”, como también, 16.b “Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible”.

Es así como el derecho de igualdad, no discriminación, la libertad de trabajo y la reinserción social tienen tal trascendencia, ya que al reconocerse se garantiza el respeto a los derechos humanos de todas las personas, propiciando la aplicación certera de las leyes y evitando el arbitrio de las autoridades, necesarias para garantizar el Estado democrático, así como también, se encuentra íntimamente relacionado con el de no discriminación.

Por ello, con la presente acción de inconstitucionalidad, no solo 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 a la justicia, 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.

En suma, la norma impugnada se constituye como una grave restricción para el ejercicio pleno de los derechos humanos de igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y reinserción social, acorde con los objetivos planteados en la agenda 2030, al consolidarse como un marco normativo que se decanta por establecer restricciones al acceso a la información sobre el ejercicio de los derechos humanos.

## **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 Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora del día 13 de septiembre de 2018 que contiene el Decreto 250 por el que se reforma la fracción VI del artículo 108 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal de dicha entidad (Anexo dos).

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

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministros y Ministras 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. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico de actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

**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 normas legales impugnadas.

Ciudad de México, a 15 de octubre de 2018.

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

RFPS