

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

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

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

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personería que acredito con copia simple 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, Planta baja, Colonia Jardines en la Montaña, Alcaldía 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, Claudia Fernández Jiménez y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 1508301, 3547479, 2070028 y 2196579, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la referida 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 Constitucional del Estado Libre y Soberano de Hidalgo.

B. Órgano Ejecutivo: Gobernador Constitucional del Estado de Hidalgo.

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

Artículo 80 Ter, en la porción normativa "***sin antecedentes penales***", de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo, adicionado mediante el Decreto número 175 publicado el 1° de abril de 2019, en el Periódico Oficial de esa entidad.

Para mayor claridad, en seguida se transcribe el texto del artículo materia de esta impugnación:

*"Artículo 80 Ter. - Quienes conformen los Comités de Contraloría Social deberán ser ciudadanos residentes y beneficiarios del lugar donde se aplica el programa social, **sin antecedentes penales**, definiéndose en el Reglamento de la presente Ley y en las reglas de operación del programa correspondiente, las bases para su elección, conformación e integración".*

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1° y 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículos 1°, 2°, 5.6 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- 2, 10.3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la igualdad.
- Prohibición de discriminación.
- Principio de reinserción social.

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 disposición normativa señalada en el apartado III del presente escrito, publicada el 1° de abril de 2019 en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo.

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 que nos ocupa, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fue publicada el 1° de abril de 2019, en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, por lo que el plazo para presentar la acción corre del martes 2° de abril de 2019 al miércoles 1° de mayo de 2019. 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 al primer día hábil siguiente. Por tanto, promoverse el día de hoy, ante esa 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 reconocidos 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, se citan a continuación:

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.

El último párrafo del artículo 1° de la Norma Fundamental reconoce 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 encuentran las obligaciones 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 exclusión o al menoscabo de derechos.

Por su parte, el artículo 18 de la Constitución Federal establece, como base del sistema penitenciario, el derecho a la reinserción social de las personas que han

sido sentenciadas por la comisión de un delito, el cual tiene como finalidad el procurar que la persona no vuelva a delinquir y se incorpore satisfactoriamente a la sociedad.

Lo anterior, ya que históricamente las personas declaradas responsables por la comisión de un delito, se enfrentan al rechazo, estigmatización y discriminación de la sociedad, por un hecho de su pasado y pese a que hayan compurgado la pena determinada por el juzgador, 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 sentenciado 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.¹

Es a la luz de estos parámetros que debe analizarse la norma impugnada. En el caso, se trata del numeral 80 Ter de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo, reformada mediante Decreto número 175 publicado el 1° de abril de 2019, en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo.

La reforma tuvo por objeto, entre otras cuestiones, establecer los requisitos para poder formar parte del Comité de Contraloría Social de esa entidad federativa, entre los que se encuentra el no tener antecedentes penales, lo cual, a juicio de esta Comisión Nacional, resulta violatorio de los derechos humanos a la igualdad, no discriminación y al principio de reinserción social.

Dicha exigencia se vuelve indispensable para formar parte de dicho Comité, lo cual resulta un requerimiento desproporcional e injustificado, toda vez que la

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

norma no establece un catálogo de delitos específicos cuya comisión y su correlativa compurgación punitiva, impida el ejercicio de esa actividad, aunado a que no se establece una distinción entre delitos dolosos y culposos, hecho por el cual, genera un efecto discriminatorio tal exigencia.

Asimismo, al imponer como requisito no tener antecedentes penales de forma tajante y sin ninguna excepción, incumple con los objetivos y finalidades del sistema penitenciario, al denegar la reincorporación a la sociedad de una persona que compurgó una pena, en contravención del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Bajo estas consideraciones, resulta inconcuso que la porción normativa impugnada es contraria a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, así al principio de reinserción social, debiendo ser declarada inconstitucional.

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El artículo 80 Ter, en la porción normativa “sin antecedentes penales” de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo, al exigir no tener antecedentes penales como requisito para ocupar un cargo dentro del Comité de Contraloría Social del estado, vulnera los derechos humanos de igualdad y no discriminación, y transgrede el principio de reinserción social.

El artículo 80 Ter, en la porción normativa “sin antecedentes penales”, de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo señala que, para ocupar formar parte del Comité de Contraloría Social de dicha entidad, se deberá cubrir con determinados requisitos, entre los que se encuentra el de **no contar con antecedentes penales**.

Tal exigencia **genera un efecto discriminatorio** al excluir de manera injustificada a las personas que se ubiquen en esa circunstancia, lo cual se traduce en la vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación, en virtud de que cualquier persona que aspire a ese cargo y hubiere cometido alguna 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 desempeñar un cargo dentro del Comité de Contraloría Social del estado de Hidalgo.

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, en relación a su inconstitucionalidad respecto del derecho a la igualdad y no discriminación; posteriormente, se abordará el principio de reinserción social.

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

La Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo, prevé el establecimiento de una Contraloría Social, la cual es un mecanismo conformado por los beneficiarios, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social.²

Dicha Contraloría Social se conforma por Comités de Contraloría Social, los cuales se erigen como un instrumento del cual disponen las y los beneficiarios y la sociedad de manera organizada, independiente, voluntaria y honorífica, para verificar el cumplimiento de las metas y los programas de desarrollo social, la correcta aplicación de los recursos destinados a cada programa social, así como para interponer quejas o denuncias ante la autoridad competente.³

Así, la Contraloría Social tiene entre sus funciones el solicitar la información a las autoridades federales, estatales y municipales que considere necesaria para comprobar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos; vigilar el ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de los programas de desarrollo social conforme a la ley y a las reglas de operación; emitir informes sobre el desempeño de los programas, el cumplimiento de metas

² Artículo 3, fracción XXII de la Ley de Desarrollo Social del estado de Hidalgo.

³ Artículo 3, fracción XXIII de la Ley de Desarrollo Social del estado de Hidalgo.

y recibir, interponer y dar seguimiento a las quejas o denuncias presentadas ante la autoridad competente, sobre la aplicación de los programas.

Ahora bien, como se puntualizó en líneas previas, el artículo 80 Ter de la norma impugnada, establece el requisito de no contar con antecedentes penales para formar parte de los Comités de Contraloría Social.

A juicio de este Organismo Autónomo, tal exigencia tiene un efecto discriminatorio para aquellas personas que compurgaron una pena —incluso no privativa de la libertad— por la comisión de cualquier delito, inclusive culposos, pues tiene como consecuencia la imposibilidad de formar parte de dicho Comité.

Suponiendo sin conceder que la norma pueda perseguir un fin válido, consistente en que las personas que quieran acceder a ocupar un cargo dentro de los referidos comités, gocen de buena reputación, la misma no especifica por cuáles delitos y por qué tipo de penas podrá quedar impedida una persona para integrar dicho Comité, lo cual resulta en una restricción desproporcionada.

En efecto, la norma que ahora se analiza implica una restricción absoluta y desproporcionada, sin ninguna acotación en cuanto al 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 artículo 80 Ter, 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 restringidas para integrar el Comité señalado.

En consecuencia, la norma discrimina con base en una categoría sospecha, consistente en la **condición social** de las personas que han compurgado una sanción penal —situación que se ubica dentro de las categorías sospechosas prohibidas en el artículo 1° de la Constitución Federal— pues dicha circunstancia excluye a las personas que hayan sido condenadas penalmente de la posibilidad desempeñarse dentro de un comité social de vigilancia de la correcta aplicación de los programas sociales.

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.

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.⁴

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.⁵

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.

⁴ 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

⁵ 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.

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 evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.⁶

Adicionalmente, 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.⁷

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

⁶ 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.**"

⁷ 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.**"

y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

Como se ha mencionado en líneas precedentes, la porción normativa contenida en el artículo 80 Ter, de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo, contiene una categoría sospechosa con base en la **condición social**, criterio que se ubica dentro de las 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 formar parte del Comité de Contraloría Social, 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.⁸

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

⁸ 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.**”

la finalidad de ejercer formar parte del Comité de Contraloría Social del estado, dado que dichas actividades no justifican una restricción de este tipo, por lo tanto, la norma resulta discriminatoria respecto de las personas que han cumplido cualquier tipo de sanción penal.

En relación con el segundo punto, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con una 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.

En conclusión, la imposibilidad de ser parte del Comité de Contraloría Social de dicha entidad, 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 razón de que existen diversos ilícitos cuya comisión no implica que exista incompatibilidad con el ejercicio de dicha actividad. Por ello, no resulta constitucionalmente válido que la norma exija, en los términos en los que se encuentra configurada, no tener antecedentes penales.

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.

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 participar activamente en los asuntos que le atañen a su comunidad, 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.

Consecuentemente, es importante reiterar que la norma impugnada resulta discriminatoria por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar un cargo dentro del Comité de Contraloría Social de la mencionada entidad federativa, además propiciar un supuesto de discriminación por motivos de condición social, pues dicha distinción tiene como efecto el obstaculizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente.

B. 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 formar parte del Comité de Contraloría Social del estado, ya que así se permite la exclusión injustificadamente de la posibilidad participar en dicho mecanismo ciudadano de vigilancia, 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 cometieron un delito culposo y fueron sentenciadas, automáticamente quedan impedidas para poder acceder a un cargo dentro del referido Comité.

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 efecto, 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 desproporcionada 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 reinsertarse 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; 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 puedan verificar el cumplimiento de las metas y los programas de desarrollo social, la correcta aplicación de los recursos destinados a cada programa social, así como interponer quejas o denuncias, no es obstáculo para ello que una persona que hubiese cumplido 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 Comité 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 2016,⁹ 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.

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.¹⁰
- 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

⁹ 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

¹⁰ Regla número 4, primer párrafo, de Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos.

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 reinserir a los reclusos en la sociedad.¹¹

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, es fundamental que la propia sociedad les brinde la oportunidad de reintegrarse plenamente, como puede ser que se les permita acceder al ejercicio de un cargo dentro del Comité de Contraloría Social.

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, contenidos en la Constitución Política del Estado de Hidalgo.

Verbigracia, para poder ser Procurador General de Justicia, Fiscal Especializado en Delitos Electorales o Fiscal Especializado en Delitos de Corrupción,¹²

¹¹ *Ibíd*em, Regla número 90.

¹² **Artículo 92.** El Procurador General de Justicia, el Fiscal Especializado en Delitos Electorales y el Fiscal Especializado en Delitos de Corrupción deberán rendir la protesta de Ley ante el Congreso del Estado o la Diputación Permanente en su caso, y durarán en su encargo 5 años, y solo podrán ser removidos en los términos previstos por esta Constitución por la comisión de delitos, faltas administrativas graves y por el incumplimiento grave de sus atribuciones en perjuicio de los intereses fundamentales y de su buen despacho.

A. Para ser Procurador General de Justicia del Estado, Fiscal Especializado en Delitos Electorales o Fiscal Especializado en Delitos de Corrupción, se requiere: ...

V. No haber sido condenado por delitos dolosos o faltas administrativas graves. ...

Magistrado del Poder Judicial,¹³ Consejeros,¹⁴ dentro de la entidad, se requerirá “*no haber sido condenado por delitos dolosos y faltas administrativas graves*”.

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 doloso, lo que significa que, para quedar impedido para ejercer dichos cargos, el ilícito cometido necesariamente debe de ser doloso.

La norma impugnada, por el contrario, no distingue entre delitos dolosos y culposos, lo que significa que se niega toda posibilidad de poder formar parte del Comité de Contraloría Social del estado, para aquellas personas que hayan cometido una conducta ilícita sin haber tenido la intención para ello. 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 poder formar parte de dicho Comité.

En conclusión, 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; por ende, es 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 norma impugnada, publicada el 1° de abril de 2019 en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo.

¹³ **Artículo 95.** Para ser magistrado del Poder Judicial, se requiere: ...

IV. Gozar de buena reputación y **no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión**; pero si se trate de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la fama en el concepto público, inhabilitación para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; y ...

¹⁴ **Artículo 100 Bis.** Los Consejeros deberán reunir como requisitos: ...

IV. No haber sido condenado por delitos dolosos o faltas graves administrativas. ...

En tal virtud, se solicita atentamente que, de ser tildada de inconstitucional la norma impugnada, 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.”

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 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 y no discriminación, así como también a la reinserción social, acorde con los objetivos planteados en la agenda 2030, al consolidarse como un marco normativo que se decanta por establecer restricciones de los derechos humanos.

ANEXOS

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

Desde este momento, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la materia, se invoca como hecho notorio que el suscrito tiene el carácter de Presidente de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna.¹⁵ En todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley citada,¹⁶ se debe presumir que me encuentro investido de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

2. Copia simple. Del Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, del 1º de abril de 2019 que contiene el Decreto número 175 por el que se reforman, adicionan y

¹⁵ Véase la tesis jurisprudencial P./J. 16/2018 del Pleno de ese Alto Tribunal, Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 55, junio de 2018, Tomo I, pág. 10, del rubro: **“HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE).”**

¹⁶ **“Artículo 11.** (...) En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...).”

deroga diversas disposiciones de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo (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 fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de la norma impugnada.

Ciudad de México, a 2 de mayo de 2019.

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

RFPS