

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
86/2018**

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

**PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ  
SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA: LAURA PATRICIA ROMÁN  
SILVA  
COLABORÓ: VLADIMIR ÁGUILA OLVERA**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día veintisiete de enero de dos mil veinte.

**VISTOS** los autos para resolver la acción de inconstitucionalidad **86/2018**.

## **I. TRÁMITE**

1. **PRIMERO. Demanda.** Mediante escrito presentado el quince de octubre de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, entonces Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>1</sup> promovió acción de inconstitucionalidad en la que reclamó la invalidez del artículo 108, fracción VI, párrafo segundo, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado

---

<sup>1</sup> Personalidad que acreditó con la copia certificada del oficio DGPL-1P3A-4858, de trece de noviembre de dos mil catorce, signado por el Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, expedida por el Notario Público 153 del entonces Distrito Federal, hoy Ciudad de México.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2018

de Sonora, en la porción que dice: “**no tener antecedentes penales**”, *adicionado* mediante el Decreto 250, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el trece de septiembre de dos mil dieciocho.

2. **SEGUNDO. Conceptos de invalidez.** La Comisión actora sostiene que el artículo 108, fracción VI, segundo párrafo, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora es inválido en la porción que establece: “**no tener antecedentes penales**”, porque transgrede el principio constitucional de reinserción social, y vulnera los derechos humanos de igualdad y no discriminación, así como de trabajo y de acceso a ocupar un empleo dentro del servicio público. Lo anterior, al exigir no tener antecedentes penales como requisito para ocupar el cargo de *Director General en Organismos Descentralizados Operadores de Agua Potable* en los municipios de la referida entidad federativa.
3. La Comisión actora hace valer, en esencia, los siguientes argumentos:
  - 1) **La norma controvertida vulnera el derecho de igualdad y no discriminación protegido en el artículo 1º constitucional.** Esto, porque al impedir acceder al cargo en el servicio público en ella referido, a todas aquellas personas que compurgaron una pena con motivo de la comisión de delito, establece un trato diferenciado excluyente de un sector de la población, que no está justificado en función del acceso al empleo.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2018

Por otra parte, afirma que la disposición normativa genera una práctica discriminatoria prohibida por el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la categoría sospechosa de condición social, sin tomar en cuenta que el haber sido sujeto de un proceso penal y del cumplimiento de una pena, es una situación que forma parte de la vida privada de la persona en relación con su pasado y su proyección social; por lo que, al excluirla de la posibilidad de acceder al referido cargo en el servicio público por tener antecedentes penales, ello se traduce en una estigmatización de la persona, posicionándola en un estado de vulnerabilidad ante el escrutinio social y obstaculizando sus opciones de vida.

Al respecto, la accionante propone la realización de un *escrutinio estricto* de la porción normativa, bajo las directrices que estableció el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/2014, a efecto de verificar si la medida legislativa tiene un contenido prohibido de discriminación; esto, bajo los parámetros de: (i) Cumplir con una finalidad constitucional imperiosa; (ii) Estar estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa; y (iii) Ser lo menos restrictiva posible.

De ese ejercicio, la accionante sostiene que la norma impugnada no cumple con ninguno de los parámetros referidos, pues las funciones de dirección de los organismos encargados de suministrar agua potable no justifican una restricción como la que

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2018

se impone; no puede identificarse una finalidad constitucional imperiosa en la exclusión de personas con antecedentes penales para realizar ese empleo; y no puede afirmarse que la restricción se encuentre conectada con el logro de algún objetivo constitucional, de manera que no resiste un examen de proporcionalidad y razonabilidad. No necesariamente una persona que ha cometido un delito por el que haya sido condenada a una pena, le queda vedado el ejercicio de un cargo en el servicio público.

Por el contrario, la disposición es 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, obstaculizando el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente.

### **2) La porción normativa impugnada vulnera el principio de reinserción social contenido en el artículo 18 constitucional.**

Señala que derivado de la reforma a dicho precepto de la Constitución Federal, de dieciocho de junio de dos mil ocho, 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; esto, tal como el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo señala en

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2018

la jurisprudencia 31/2013 de rubro: “REINSERCIÓN DEL SENTENCIADO. SU ALCANCE CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.

Por tanto, la norma impugnada colisiona y es incompatible con el objetivo del sistema penitenciario consistente en lograr que la persona que ha delinuido, se reincorpore plenamente en la sociedad una vez compurgada la pena impuesta; deja de lado el hecho de que una vez que la persona obtiene su libertad, es apta para reinsertarse en la sociedad pues ha saldado con ésta la consecuencia de la conducta lesiva; de ahí que la norma controvertida contraviene el derecho a la reinserción social de las personas que hayan compurgado una pena.

En este punto, la Comisión actora cita su documento titulado: “*Pronunciamiento sobre Antecedentes Penales*”, realizado el año 2016,<sup>2</sup> en el que aduce haber señalado 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.*

---

<sup>2</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)

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2018

*-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.*

Asimismo, hace referencia al pronunciamiento de 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, donde se 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 exreclusos 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>3</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>4</sup>*

---

<sup>3</sup> Regla número 4, primer párrafo, de Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos.

<sup>4</sup> *Ibidem*, regla número 90.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2018

Sostiene que se debe garantizar el derecho a una reinserción social efectiva, pues es fundamental que la sociedad brinde a las personas que han cumplido una pena, la oportunidad de reintegrarse a ella de manera plena, lo que incluye permitirles acceder al ejercicio de un cargo público.

- 3) **El requisito vulnera el derecho a la libertad de trabajo y el derecho a ocupar un cargo público, protegidos por los artículos 5º y 35, fracción VI, constitucionales.** Esto, porque la norma impide que la persona con antecedentes penales se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo lícitos a los que pueda acceder; y concretamente le impide aspirar a poder ser nombrado para desempeñar funciones públicas en el gobierno municipal asumiendo el cargo de Director General en Organismos Descentralizados Operadores de Agua Potable en los municipios de Sonora, sin que la imposibilidad tenga una justificación válida, incluso, ni siquiera en función del tipo de trabajo a desempeñar.
- 4) En *un matiz distinto* a los argumentos anteriores, la Comisión actora también hace planteamientos que se aprecian como subsidiarios o complementarios a los antes precisados, en los que refiere que la vulneración al principio o derecho a la reinserción social, así como a los derechos de igualdad y no discriminación, de libertad de trabajo y de acceso a un cargo en el servicio público, se actualiza porque la norma, al exigir como requisito para acceder al puesto de Director General en

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2018

Organismos Descentralizados Operadores de Agua Potable en los municipios de Sonora, impone una prohibición o restricción *absoluta y desproporcional* para desempeñar dicho cargo, *sin distinguir entre el tipo de delito cometido (intencional o no), el tipo de pena impuesta (privativa de la libertad o no), ni el tiempo de la pena, sino que impone el requisito a todo el que tenga un antecedente penal.*

En este sentido, la Comisión sostiene que si bien el requisito de no contar con antecedentes penales pudiere ser exigible en diversos cargos, empleos o comisiones relacionadas con el servicio público, es necesario que dicho requisito atienda a las especificidades del trabajo a realizar y no constituya un requerimiento genérico. Para que la restricción pudiera estar justificada, debe ser razonable, por corresponder a la naturaleza de las funciones propias del empleo.

Al respecto, la Comisión evidencia como el requisito de no contar con antecedentes penales para acceder a un cargo público, inclusive de elección popular, no puede ser genérico para todo aquel que hubiere compurgado una pena, pues en la propia Constitución Política del Estado de Sonora está acotado a determinados puestos y a que se trate de delitos dolosos, en algunos casos, además, a que la pena compurgada haya sido privativa de la libertad mayor a un año; así se advierte del siguiente cuadro:

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2018

<b>Constitución Política del Estado de Sonora</b>	
Diputado propietario o suplente	<p><b>Artículo 33.</b> Para ser diputado propietario o suplente al Congreso del Estado se requiere: (...)</p> <p>IX. <b>No haber sido condenado por la comisión de un delito intencional</b>, salvo que el antecedente penal hubiere prescrito. (...).</p>
Gobernador	<p><b>Artículo 70.</b> Para ser Gobernador del Estado se requiere: (...)</p> <p>VII. <b>No haber sido condenado por la comisión de un delito intencional</b>, salvo que el antecedente penal hubiere prescrito. (...).</p>
Presidente Municipal Síndico o Regidor	<p><b>Artículo 132.</b> Para ser Presidente Municipal, Síndico o Regidor de un Ayuntamiento, se requiere: (...)</p> <p>IV. <b>No haber sido condenado por la comisión de un delito intencional</b>, salvo que el antecedente penal hubiere prescrito; (...).</p>
Agente del Ministerio Público	<p><b>Artículo 105.</b> Para ser Agente del Ministerio Público, se requiere: (...)</p> <p>II. Acreditar que ha observado buena conducta y <b>no haber sido condenado por sentencia ejecutoriada como responsable de delitos intencionales</b>. (...).</p>
Consejero del Poder Judicial del Estado	<p><b>Artículo 120.</b> El Consejo del Poder Judicial del Estado de Sonora funcionará en Pleno y se integrará hasta por los siguientes siete Consejeros:</p> <p>(...)</p> <p>VI. (...)</p> <p>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 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 <b>no haber sido condenados por delito intencional</b> 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. (...).</p>

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2018

Juez de Primera Instancia	<b>Artículo 126.</b> 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 <b>y no haber sido condenado por delito intencional</b> con sanción privativa de libertad mayor de un año.
Juez Local	<b>Artículo 127.</b> Para ser Juez Local se requiere ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, gozar de buena reputación, <b>no haber sido condenado por delito intencional</b> 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. (...).

Concluye reiterando que la porción normativa impugnada se aleja de los fines de la reinserción social, resulta discriminatoria y estigmatizante, y afecta colateralmente el derecho al trabajo, así como el derecho a ser nombrado para cualquier empleo, cargo o comisión en el servicio público, por lo que debe declararse su invalidez.

4. **TERCERO. Registro y turno.** Mediante proveído de dieciséis de octubre de dos mil dieciocho, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 86/2018 y turnar el asunto a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, para su instrucción y elaboración del proyecto de resolución correspondiente <sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Acción de inconstitucionalidad 86/2018, foja 33.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2018

5. **CUARTO. Admisión y requerimientos.** Por auto de dieciséis de octubre de dos mil dieciocho<sup>6</sup>, la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sonora para que rindieran sus respectivos informes, se requirió al primero el envío de los antecedentes legislativos de la norma general impugnada y al segundo, para que enviara un ejemplar del Boletín Oficial del Estado de Sonora correspondiente al trece de septiembre de dos mil dieciocho en que se publicó el Decreto 250 que reformó la norma cuya inconstitucionalidad se reclama; también se dio vista a la Procuraduría General de la República en términos del artículo 66 de la ley reglamentaria de la materia, sin embargo, dicha autoridad no formuló pedimento o alegato alguno.
6. **QUINTO. Informes de los Titulares del Poder Ejecutivo y Legislativo del Estado de Sonora.** Mediante proveído de veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho<sup>7</sup>, se tuvo a la Directora General de lo Contencioso de la Secretaría de la Consejería Jurídica, así como al Presidente de la Mesa Directiva del Congreso, ambos del Estado de Sonora, rindiendo su informe, en representación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Sonora, respectivamente; el titular del Ejecutivo estatal acompañó a su informe un ejemplar del Boletín Oficial del Estado en el que se publicó el Decreto por el que se expidió la norma impugnada.

En sus respectivos informes expusieron, en síntesis, lo siguiente:

---

<sup>6</sup> Ídem, fojas 34 a 36.

<sup>7</sup> Ídem, foja 208 y 209.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2018

### **Poder Ejecutivo:**

-Se actualiza la causa de improcedencia derivada de los artículos 65 y 19, fracción VIII, en relación con los numerales 10, fracción I y 59, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, por *falta de legitimación procesal* de la accionante, por lo que debe sobreseerse la acción en términos de lo dispuesto por el artículo 20 de la ley reglamentaria referida. Ello, porque se impugna una ley emitida por el Poder Legislativo estatal; es decir, una ley local, motivo por el cual, el organismo facultado para impugnarla es el equivalente estatal de la Comisión promovente.

-En su caso, se debe declarar infundada la acción de inconstitucionalidad, porque el Poder Ejecutivo se ajustó a las disposiciones aplicables al promulgar la norma general cuya invalidez se reclama, conforme a las facultades que le conciernen. La Comisión promovente no impugna la norma con base en actos atribuidos al Poder Ejecutivo, ya que no se plantea su inconstitucionalidad formal; es decir, no existe planteamiento alguno en el sentido de que se inobservaron los ordenamientos jurídicos aplicables a la creación de las normas, ni sostiene que su promulgación o publicación haya sido ilegal.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2018

-La norma impugnada no es inconstitucional; esto, porque al establecer los diversos requisitos para acceder a ocupar un cargo en el servicio público relativo a la operación del agua potable en la entidad, cuyo suministro constituye un derecho humano, se cumple con la finalidad del Estado de garantizar que dicho servicio se preste en las mejores condiciones y beneficios a la sociedad, a través de implementar mecanismos para asegurar ese servicio como es *la elección y nombramiento de las personas que serán responsables del mismo*, en lo cual, por ser una cuestión de interés general, es una potestad estatal establecer los requisitos para acceder al cargo, pues al Estado corresponde imponer las condiciones necesarias de ineludible cumplimiento para satisfacer los servicios a la sociedad, generando certidumbre a los particulares interesados, ya que el Estado tiene una posición de garante de los intereses colectivos que se puedan ver afectados.

De modo que con ello no se vulnera la libertad de trabajo, el derecho a la igualdad o la garantía a no ser discriminado, pues en la elección de las personas que operaran un servicio público, no sólo cuenta la voluntad del particular que quiere desempeñar un cargo en la administración pública, sino la potestad del Estado de imponer requisitos para acceder a ese tipo de empleo y asegurar que la prestación del servicio no desatienda el deber de tutela que le corresponde al Estado.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2018

Sostiene que el artículo 108, fracción VI, segundo párrafo, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, al imponer como requisito para ocupar el cargo allí referido, no tener antecedentes penales, recoge una medida idónea y razonable que supera un test de escrutinio estricto, pues tiene un fin constitucionalmente válido como es garantizar el derecho humano al agua protegido por el artículo 4º constitucional, y la medida es conducente para obtener el fin perseguido, pues con ella se dota de certeza y de un mínimo de confiabilidad a los usuarios, de que los recursos humanos, materiales y económicos destinados a garantizar este derecho son los óptimos *y que las personas a cargo de operar el servicio no han incurrido previamente en la comisión de conductas delictuosas contrarias a la seguridad pública*, sino que sean personas de probada solidez moral, que gocen de buena reputación, para la eficiencia, salud presupuestal y transparencia del organismo (entre otras muchas manifestaciones); por lo que resulta una medida idónea, proporcional y de mínima afectación.

-La norma impugnada no contraviene la reinserción social de los individuos con antecedentes penales, ya que protege el derecho a dar y contar con servicios públicos de calidad, al establecer las bases para quien quiera postularse a los puestos a que hace referencia el citado numeral; pero no le impide desempeñarse en otras áreas laborales.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2018

-Añade que aunque la norma no especifique el tipo de delitos y de pena compurgada, es claro que se refiere a delitos que impidan o restrinjan el quehacer inherente al cargo de que se trata, que impliquen la pérdida de confianza en el manejo de los recursos.

### **Poder Legislativo:**

-Señaló que es cierto el acto que se reclama al Congreso del Estado de Sonora respecto a la discusión y aprobación del artículo 108, fracción VI, segundo párrafo, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal de dicha entidad. No hizo manifestaciones.

7. **SEXO. Alegatos.** Mediante auto de veinticinco de marzo de dos mil diecinueve<sup>8</sup>, se tuvieron por expresados los alegatos que hizo valer la Comisión accionante; y por acuerdo de uno de agosto de ese mismo año se tuvieron por formulados los del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora; sin que la Procuraduría General de la República (hoy Fiscalía) formulara alguno.
8. **SÉPTIMO. Cierre de instrucción.** Por acuerdo de uno de agosto de dos mil diecinueve se ordenó el cierre de la instrucción.<sup>9</sup>

## II. CONSIDERACIONES

---

<sup>8</sup> Ídem, fojas 325 y 326.

<sup>9</sup> Tomo II de la acción de inconstitucionalidad 86/2018, foja 1008.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2018

9. **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>10</sup>, toda vez que se plantea la invalidez del artículo 108, fracción VI, segundo párrafo, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, en la porción normativa que establece: “*no tener antecedentes penales*”, adicionado por Decreto 250, publicado en el Boletín Oficial del Estado de Sonora el trece de septiembre de dos mil dieciocho.
10. **SEGUNDO. Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>11</sup>, dispone que el plazo para promover la

---

<sup>10</sup> “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; (...).”

“Artículo 10.- La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

[...]”

<sup>11</sup> ARTICULO 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2018

acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial, la norma general o tratado internacional impugnados.

11. El artículo 108, fracción VI, segundo párrafo, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, se expidió mediante Decreto 250, publicado en el Boletín Oficial del Estado de Sonora el trece de septiembre de dos mil dieciocho. Por tanto, el plazo respectivo transcurrió del **catorce de septiembre** de dos mil dieciocho al **trece de octubre** de la referida anualidad.
12. La demanda de acción de inconstitucionalidad fue presentada *el quince de octubre del dos mil dieciocho* en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo, al ser inhábil el último día para presentar la demanda (sábado trece de octubre de dos mil dieciocho), de conformidad con el referido artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pudo presentarse el día hábil siguiente, de manera que resulta oportuna.
13. **TERCERO. Legitimación.** De conformidad con el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos

---

día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...)."

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2018

Humanos, y el numeral 18 del Reglamento Interno de esa Comisión<sup>12</sup>, su Presidente es el órgano ejecutivo y ejerce su representación legal, además, tiene facultades para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), así como 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.

14. La demanda de la presente acción de inconstitucionalidad fue promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su entonces Presidente Luis Raúl González Pérez, y se intenta para solicitar la declaración de invalidez de una porción de un precepto contenido en una legislación estatal (Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora), aduciéndose que dicha porción es violatoria de derechos humanos; por tanto, se formuló por la parte legitimada para ello.

---

<sup>12</sup> **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 (...)."

**Artículo 18.-** 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.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2018

15. **CUARTO. Causas de improcedencia.** El Poder Ejecutivo del Estado de Sonora sostiene que se actualiza la causa de improcedencia prevista por los artículos 65<sup>13</sup> y 19, fracción VIII<sup>14</sup>, en relación con los numerales 10, fracción I<sup>15</sup> y 59<sup>16</sup>, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, *por falta de legitimación procesal de la accionante*, por lo que debe sobreseerse la acción en términos de lo dispuesto por el artículo 20 de la ley reglamentaria referida.
16. Ello, porque se impugna una ley emitida por el Poder Legislativo estatal; es decir, una ley local, motivo por el cual, el organismo facultado para impugnarla es el equivalente estatal de la Comisión promovente.
17. No se actualiza la causa de improcedencia; como se precisó en el considerando anterior, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su Presidente, es un órgano constitucional

---

<sup>13</sup> **ARTICULO 65.** En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

<sup>14</sup> **ARTICULO 19:** Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

**VIII.** En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

<sup>15</sup> **ARTICULO 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

<sup>16</sup> **ARTICULO 59.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2018

legitimado procesalmente para interponer la presente acción de inconstitucionalidad, según lo dispuesto en forma expresa por el artículo 15, fracciones I y XI de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y el precepto 18 del Reglamento Interno de esa Comisión, ya que su Presidente, como su representante legal, tiene facultades para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de **leyes locales** emitidas por los Poderes Legislativos de los Estados de la República.

18. Por otra parte, este Alto Tribunal, conforme a sus facultades de estudio oficioso, no advierte la actualización de alguna causa de improcedencia, por lo que a continuación se analizan los conceptos de invalidez planteados.
19. **QUINTO. Estudio.** Algunos de los argumentos que formula la accionante son **fundados**, y suficientes para declarar la invalidez de la porción normativa impugnada.
20. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos reclama la invalidez del artículo 108, fracción VI, párrafo segundo, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, en la parte que establece como requisito para acceder al cargo de Director General del Organismo Descentralizado de Agua Potable en los municipios de la referida entidad: “*no tener antecedentes penales*”.
21. Como se precisó en la síntesis de conceptos de invalidez hecha en apartado anterior, la actora sostiene como uno de sus argumentos torales, que la porción normativa referida vulnera **el derecho de**

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2018

**igualdad**, protegido por el artículo 1º constitucional, porque establece un trato diferenciado entre los aspirantes a obtener el puesto de Director General en Organismos Descentralizados Operadores de Agua Potable en los municipios del Estado de Sonora, en tanto excluye de la posibilidad de ocupar dicho cargo a todos aquellos interesados que, cumpliendo con los demás requisitos para ello, tengan antecedentes penales, y tal exclusión no tiene una justificación válida, en razón del trabajo a desempeñar.

22. La argumentación anterior, en consideración de este Tribunal Pleno, resulta sustancialmente **fundada**.

23. El precepto impugnado dispone:

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

(...)

(REFORMADA, B.O. 13 DE SEPTIEMBRE DE 2018)

VI. La manera de designar al director general y los requisitos que deberá reunir.

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 cuarto grado, sea consanguíneo o por afinidad, con el Presidente Municipal;

(...)”.

24. En principio, es pertinente destacar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su Primera Sala, ha considerado que el concepto de “antecedentes penales”, *en un sentido amplio*, se refiere a los registros que efectúa la autoridad administrativa con el propósito de llevar un control de los procesos que se instruyen contra las

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2018

personas, y en su caso, de las condenas recaídas a los sentenciados<sup>17</sup>; de manera que conforme al texto de la norma que se examina, en tanto que en ella se empleó la frase “*no tener antecedentes penales*”, habrá de entenderse referida no sólo a las personas que hayan sido sentenciadas y hayan cumplido una pena por la comisión de delito, sino inclusive a aquellas personas contra quienes se instruyó o se instruye un proceso penal cuyo registro esté vigente, aun cuando no hayan sido sujetos de una condena. De modo que el precepto en cuestión ha de examinarse tomando en cuenta esa amplitud del concepto.

25. Precisado lo anterior, debe señalarse que este Tribunal Pleno, ya tuvo oportunidad de pronunciarse sobre una norma local, que exigía como requisito para acceder a un cargo en el servicio público de la entidad federativa, *el no tener antecedentes penales*, esto, en la resolución de la acción de inconstitucionalidad **107/2016**<sup>18</sup>; y al respecto, sostuvo lo siguiente:

*“SEXTO. (...) Esta Suprema Corte ha sostenido que la igualdad reconocida en el artículo 1º constitucional, es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual, invariablemente se predica de algo y consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los*

---

<sup>17</sup> Así se observa de las ejecutorias de las contradicciones de tesis 182/2013 y 298/2014, de rubros: “**INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. LOS ANTECEDENTES PENALES DEL SENTENCIADO QUE LLEVAN A CONSIDERARLO COMO REINCIDENTE, DEBEN TOMARSE EN CUENTA PARA FIJAR LA PUNIBILIDAD**” y “**INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. EL PARADIGMA CONSTITUCIONAL DEL DERECHO PENAL DEL ACTO PROHÍBE LA POSIBILIDAD DE QUE LOS ANTECEDENTES PENALES, ENTENDIDOS EN SENTIDO AMPLIO, SEAN CONSIDERADOS POR EL JUZGADOR PARA GRADUAR LA CULPABILIDAD DE LA PERSONA SENTENCIADA**”, respectivamente.

<sup>18</sup> Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, por unanimidad de once votos, bajo la ponencia de la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2018

*misimos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.*

*Asimismo, ha precisado que una modalidad o faceta del derecho a la igualdad es la prohibición de discriminar, la cual entraña que ninguna persona pueda ser excluida del goce de un derecho humano, ni tratada en forma distinta a otra que presente similares características o condiciones jurídicamente relevantes, especialmente cuando la diferenciación obedezca a alguna de las categorías que recoge el referido precepto constitucional, a saber: el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto menoscabar los derechos y libertades de las personas.*

*Así, se ha considerado que el derecho humano de igualdad y la prohibición de discriminación, obligan a toda clase de autoridades en el ámbito de sus competencias, pues su observancia debe ser un criterio básico para la producción normativa, para su interpretación y para su aplicación.*

*No obstante, también se ha precisado que si bien el verdadero sentido de la igualdad, es colocar a las personas en condiciones de poder acceder a los demás derechos constitucionalmente reconocidos, lo cual implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo siempre, en cualquier momento y circunstancia, en condiciones absolutas, sino que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio, en forma injustificada; por tanto, tal principio exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de manera que habrá ocasiones en que hacer distinciones estará vedado, y habrá otras en las que no sólo estará permitido sino que será constitucionalmente exigido.<sup>19</sup>*

---

<sup>19</sup> Ver acción de inconstitucionalidad 8/2014, fallada por el Tribunal Pleno el once de agosto de dos mil quince por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2018

*En la misma línea, este Pleno se ha referido al principio y/o derecho de no discriminación, al señalar que cualquier tratamiento discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, per se, incompatible con ésta, y que es inconstitucional toda situación que considere superior a un determinado grupo y conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por estimarlo inferior, dé lugar a que sea tratado con hostilidad, o a que de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se encuentran incurso en tal situación.*

*Por otra parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha establecido en su jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.)<sup>20</sup> que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (los cuales se han identificado como igualdad en sentido formal o de derecho).*

*El primer principio obliga, según se explicó en dicha jurisprudencia, 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.*

*Por lo que hace al segundo principio, éste opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar*

---

Morales; así como el amparo directo en revisión 1349/2018, resuelto por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el 15 de agosto de 2018 por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (Presidenta y Ponente).

<sup>20</sup> **“DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.”**

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2018

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

*No obstante lo anterior, debe destacarse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es ciega a las desigualdades sociales, por lo que contiene diversas protecciones jurídicas a favor de grupos sujetos a vulnerabilidad, a través, por ejemplo, de manifestaciones específicas del principio de igualdad, tales como la igualdad entre el varón y la mujer (artículo 4o., párrafo primero) y la salvaguarda de la pluriculturalidad de los pueblos indígenas de manera equitativa (artículo 2o., apartado B). Así, la igualdad jurídica en nuestro ordenamiento constitucional protege tanto a personas como a grupos.*

*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.*

*Sin embargo, también ha observado que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.*

*En el caso concreto, es pertinente señalar que la formulación de la norma en la porción normativa que dice "...no contar con antecedentes penales..." comprende todo tipo de delitos, graves o no graves; culposos o dolosos; cualquiera que sea la pena impuesta; y sin precisar, además, si se trata de sentencias firmes o tan solo por la sujeción a un proceso penal en curso.*

*Ahora bien, examinada la norma controvertida, se aprecia que es contraria al derecho de igualdad, porque si bien está*

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2018

*dirigida a todas aquellas personas que puedan ser potenciales ocupantes de los cargos públicos de Jefes de Manzana o Comisarios Municipales en los municipios del Estado de Veracruz, lo cierto es que establece, entre otros requisitos para acceder al cargo, "...no contar con antecedentes penales...", con lo cual el legislador local hizo una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar, pues exigir al aspirante que demuestre que en su pasado no ha incurrido en una conducta que el sistema de justicia le haya reprochado, y ello haya dado lugar a sujetarlo a un proceso penal y/o en su caso, a imponerle una pena, entraña que, para efectos del acceso al empleo, se introduzca una exigencia de orden moral, en el sentido de que la persona no debe haber incurrido antes en alguna conducta que la ley considerara jurídicamente reprochable para que pueda aspirar a la obtención del cargo, sin que ello tenga realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro del puesto público.*

*Lo anterior, porque los cargos de Jefes de Manzana y de Comisario Municipal no son de elección popular, de manera que no es la voluntad ciudadana la que los encumbra, y se trata solamente de servidores públicos auxiliares del ayuntamiento, quienes de conformidad con el artículo 65 de la misma ley que aquí se analiza, cuentan con diversas atribuciones de apoyo a las tareas de ese órgano de gobierno, lo cual presupone que también están sometidos a las instrucciones y disciplina que les impongan sus superiores. Esas facultades en síntesis son las siguientes:*

- *Ejecutar las resoluciones del Ayuntamiento;*
- *Informar al Presidente Municipal de sus funciones;*
- *Actuar como conciliador o mediador en los conflictos;*
- *Orientar a las partes a acudir ante algún centro de Justicia Alternativa o de Mediación;*
- *Colaborar en campañas de alfabetización;*
- *Expedir constancias de residencia y buena conducta para su certificación por el Secretario del Ayuntamiento;*
- *Solicitar programas de vigilancia, prevención, supervisión y de apoyo a la seguridad pública; y,*

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2018

- *Solicitar acciones de promoción de la cultura de la seguridad pública, seguridad vial, protección civil, prevención del delito y adicciones, entre otras.*

*Por tanto, si el legislador introdujo una diferenciación injustificada entre los aspirantes, que excluye de la posibilidad de acceder al cargo público referido a las personas que, pese a cumplir con el resto de los requisitos para desempeñarse en él, cuentan en su haber con el mínimo antecedente penal, tal proceder resulta contrario al ejercicio del derecho al empleo en condiciones de igualdad entre los sujetos que se encuentran en una situación similar jurídicamente relevante por satisfacer el resto de las condiciones inherentes al cargo.*

*En el caso concreto, la formulación de la norma en la porción normativa que dice "...no contar con antecedentes penales..." comprende todo tipo de delitos, graves o no graves; culposos o dolosos; cualquiera que sea la pena impuesta; y sin precisar, además, si se trata de sentencias firmes o tan solo por la sujeción a un proceso penal en curso, por lo que el pronunciamiento de esta ejecutoria se limita a este tipo de normas en extremo sobreinclusivas, sin prejuzgar sobre aquellas otras que pudieran exigir no contar antecedentes penales sobre determinados delitos (por ejemplo patrimoniales); a la forma de su comisión (culposa y dolosa o solo ésta); a su penalidad (cualquiera o solo de prisión); etcétera.*

*Conforme al resultado del estudio hecho con antelación, también se torna innecesario examinar el resto de los conceptos de invalidez contra la porción normativa "...y no contar con antecedentes penales...", contenida en el artículo 64, de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por lo que lo procedente es declarar su invalidez (...).*

26. Atento al marco normativo invocado en ese precedente de acción de inconstitucionalidad 107/2016 sobre el derecho de igualdad, y al criterio sustentado por este Pleno en el estudio relativo, debe decirse que en el presente caso, también se observa que el artículo 108,

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2018

fracción VI, segundo párrafo, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, en la parte que exige “*no contar con antecedentes penales*” como requisito para ocupar el cargo de Director General de Organismos Descentralizados Operadores de Agua Potable en los municipios de la referida entidad, resulta contrario **al derecho de igualdad**.

27. Dicho precepto está dirigido a todas aquellas personas que puedan ser potenciales ocupantes del cargo público de Director General de Organismos Descentralizados Operadores de Agua Potable en los municipios del Estado de Sonora, por cumplir los siguientes requisitos: 1) ser ciudadano mexicano; 2) contar con un título profesional expedido por institución con reconocimiento de validez oficial otorgado por las autoridades educativas; 3) contar con experiencia probada en temas hidráulicos, de gestión del agua o administración de recursos hídricos; 4) no estar inhabilitado para ocupar cargos públicos; y 5) no tener parentesco hasta el cuarto grado, sea consanguíneo o por afinidad, con el Presidente Municipal.
28. Los requisitos anteriores, sin prejuzgar en este fallo sobre la constitucionalidad de cada uno de ellos en lo particular, pues no son cuestionados en el caso, en principio, como bloque, se advierten encaminados a asegurar que la persona que ocupe el cargo *tenga un determinado perfil* que el legislador estimó necesario para el desempeño de las funciones inherentes al mismo (lo relativo a la preparación profesional y a la experiencia en temas relacionados con el manejo de fuentes hídricas) y para el cumplimiento de exigencias formales previstas en la legislación respecto de quienes pretenden

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2018

laborar como servidores públicos (las relativas a ser mexicano, a no estar inhabilitado para ocupar cargos públicos, y a no tener parentesco en el grado indicado con el Presidente Municipal); de modo que, se reitera, tales requisitos parecen congruentes para efecto de configurar un perfil adecuado a la persona que desempeñará el cargo público, a efecto de garantizar, en lo posible, la correcta realización de la función, en las condiciones legales exigibles.

29. Sin embargo, dentro del grupo de *potenciales aspirantes* que cumplan con los anteriores requisitos, el legislador local hace **una distinción** entre los destinatarios de la norma, al introducir un requisito adicional relativo a que ***no se tengan antecedentes penales***.
30. Dicho requisito, en estricto sentido, ya no está estrictamente vinculado con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar en cuanto a tener la preparación y experiencia necesarias para el puesto de que se trata, y reunir las demás formalidades exigibles propias del servicio público, que en principio se pueden admitir como razonables para ese puesto o cargo; sino que, es un requisito que formalmente no guarda una relación *objetiva* con los demás inherentes a la naturaleza del trabajo a realizar, pues exigir al aspirante que demuestre que en su pasado, no ha incurrido en una conducta que el sistema de justicia le haya reprochado y haya dado lugar a sujetarlo a un proceso penal y/o en su caso, a imponerle una pena, entraña que, *para efectos del acceso al empleo*, se introduzca una exigencia de orden moral, en el sentido de que la persona no debe haber incurrido antes en alguna conducta que la ley penal considerara jurídicamente reprochable, para que pueda aspirar a la

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2018

obtención del cargo, sin que ello tenga realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro del puesto laboral.

31. Cabe advertir que, igual que lo señaló este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 107/2016, la porción normativa **“no tener antecedentes penales”** aquí impugnada, comprende todo tipo de delitos, graves o no graves; culposos o dolosos; cualquiera que sea la pena impuesta; y sin precisar, además, si se refiere a la existencia de sentencias firmes o tan solo a que exista sujeción a un proceso penal en curso; de manera que **se trata de una configuración normativa sobreinclusiva**, sin prejuzgar aquí sobre aquellas otras normas que pudieran exigir no contar antecedentes penales sobre determinados delitos (por ejemplo patrimoniales); a la forma de su comisión (culposa y dolosa o solo ésta); a su penalidad (cualquiera o solo de prisión), entre otros, que ameriten un estudio específico según el caso.
32. Pero en la especie, conforme al puesto de Director General de Organismos Descentralizados Operadores de Agua Potable en los municipios del Estado de Sonora, se concluye que el legislador local, en la norma cuestionada, introduce una diferenciación entre los aspirantes, que excluye de la posibilidad de acceder al puesto público referido a aquellas personas que, pese a cumplir con el resto de los requisitos para desempeñarse en él, cuentan en su haber con un antecedente penal; diferencia que, como se indicó, no encuentra una justificación objetiva, de modo que resulta contraria al ejercicio del derecho al empleo en condiciones de igualdad, entre sujetos que se encuentran en una situación similar jurídicamente relevante por

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2018

satisfacer el resto de los requisitos inherentes al cargo, por lo que vulnera el artículo 1º constitucional.

33. Conforme al resultado del estudio hecho con antelación, se torna innecesario examinar el resto de los conceptos de invalidez, al estar ya demostrado que la norma, en la parte cuestionada, no es constitucional.
34. Es por ello que lo procedente es declarar la invalidez de la porción normativa impugnada.
35. **SEXTO. Efectos de la invalidez de la norma.** De conformidad con los artículos 41 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Sonora.
36. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

**SEGUNDO.** Se declara la invalidez del artículo 108, fracción VI, párrafo segundo, en su porción normativa “*no tener antecedentes penales*” de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, reformado mediante Decreto número 250, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el trece de septiembre de dos mil dieciocho, de conformidad con lo establecido en el apartado II,

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2018

parte quinta, de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Sonora, en atención a lo dispuesto en el apartado II, parte sexta, de esta determinación.

**TERCERO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

### **En relación con el punto resolutive primero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I y II, relativos, respectivamente, al trámite y a las consideraciones, en sus partes primera, segunda, tercera y cuarta, atinentes a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

### **En relación con el punto resolutive segundo:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena al tratarse de una categoría sospechosa,

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2018

González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de las consideraciones, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández al tratarse de una categoría sospechosa, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea al tratarse de una categoría sospechosa, respecto del apartado II, relativo a las consideraciones, en su parte quinta, atinente al estudio, consistente en declarar la invalidez del artículo 108, fracción VI, párrafo segundo, en su porción normativa “no tener antecedentes penales”, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, reformado mediante Decreto número 250, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el trece de septiembre de dos mil dieciocho, por violar el artículo 1° constitucional.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado II, relativo a las consideraciones, en su parte sexta, atinente a los efectos de la invalidez de la norma, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sonora.

**En relación con el punto resolutiveo tercero:**

## **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2018**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Luis María Aguilar Morales no asistió a la sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte previo aviso a la Presidencia.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, reservando el derecho de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Firman el Ministro Presidente y la Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

**PRESIDENTE**

**MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA.**

**PONENTE**

**MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ**

## **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2018**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**LIC. RAFAEL COELLO CETINA**

Esta foja corresponde a la Acción de Inconstitucionalidad 86/2018 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos fallada el veintisiete de enero de dos mil veinte por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.