

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 50/2019
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

MINISTRA PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ
SECRETARIO AUXILIAR: RODRIGO ARTURO CUEVAS Y
MEDINA

Vo. Bo.
MINISTRA

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

Cotejó

VISTOS; Y
RESULTANDO:

PRIMERO. Demanda inicial. Por oficio presentado el **dos de mayo dos mil diecinueve** en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, ostentándose como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad, solicitando la invalidez de la porción normativa **“sin antecedentes penales”** del artículo 80 Ter de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo, adicionado mediante el Decreto 175, publicado en el periódico oficial de esa entidad federativa el **uno de abril de dos mil diecinueve**. Dicho precepto establece lo siguiente:

“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.”

SEGUNDO. Preceptos constitucionales que se estiman violados. La Comisión accionante señaló que la norma impugnada viola los artículos 1 y 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 5.6 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 2, 10.3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

TERCERO. Registro del expediente y turno. Por acuerdo de [siete de mayo de dos mil diecinueve](#), el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad con el número **50/2019** y lo turnó a la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa**, para la tramitación del proceso y formulación del proyecto de resolución respectivo.

CUARTO. Admisión de la demanda. La Ministra instructora dictó auto admisorio el [ocho de mayo de dos mil diecinueve](#), en el que ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Hidalgo para que rindieran sus informes; además, se requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas; y al órgano ejecutivo, un ejemplar en el que conste su publicación. De igual forma ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, para que formularan sus pedimentos antes del cierre de instrucción.

QUINTO. Informes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Hidalgo. Mediante proveído de tres de junio de dos mil diecinueve, se tuvo al gobernador del Estado de Hidalgo rindiendo el informe requerido y acompañando un ejemplar del Periódico Oficial del Estado, en el que se publicó el Decreto por el que se adicionó la norma impugnada. Con respecto al informe requerido al Poder Legislativo del Estado de Hidalgo, mediante proveído de dieciséis de agosto de dos mil diecinueve, se tuvo por rendido el informe solicitado de manera extemporánea; asimismo, en dicho proveído, y toda vez que fue omiso en remitir copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma general impugnada, que le fueron solicitados, se le requirió, de nueva cuenta, la remisión de dichos antecedentes incluyendo las iniciativas, los dictámenes de las comisiones correspondientes, las actas de las sesiones en las que se haya aprobado y en las que conste la votación de los integrantes de ese órgano legislativo, así como los diarios de debates respectivos.

SEXTO. Manifestaciones de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Ninguna de dichas dependencias realizó manifestaciones en el presente asunto.

SÉPTIMO. Cierre de instrucción. Mediante acuerdo de nueve de septiembre de dos mil diecinueve, la Ministra instructora tuvo a la Comisión accionante formulando alegatos y por diverso proveído de dieciocho de septiembre de dos mil diecinueve, al haber concluido el plazo legal para que el resto de las partes alegaran lo propio, sin que lo hayan hecho, cerró instrucción, a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

C O N S I D E R A N D O:

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 Mexicanos¹, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación², en relación con el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General 5/2013³ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve el presente medio de control constitucional contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional.

SEGUNDO. Oportunidad. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la

¹ **Constitución Federal**

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.

² **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

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.

³ **Acuerdo General 5/2013**

Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

[...]

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴ establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publicó la norma impugnada, debiendo tener en cuenta que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En el caso, la norma impugnada fue expedida mediante Decreto 175, publicado en el periódico oficial del Estado de Hidalgo el uno de abril de dos mil diecinueve.

El plazo de treinta días naturales transcurrió del día dos de abril al primero de mayo de dos mil diecinueve, siendo este último día inhábil, como se aprecia en el siguiente calendario:

Abril-Mayo 2019						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
	1	2	3	4	5	6
7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27
28	29	30	1	2	3	4

- Publicación
- Plazo de 30 días
- Fecha de presentación

En ese sentido, si la demanda promovida se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el día hábil siguiente al de la

⁴ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 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 día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

terminación del plazo, esto es el **dos de mayo de dos mil diecinueve**, se concluye que **su presentación resulta oportuna**.

TERCERO. Legitimación en la causa. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, incisos g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un ente legitimado para promover el presente medio de control constitucional; por otra parte, el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia⁶ señala que los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

En el caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos comparece por conducto de su Presidente, quien exhibió copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de fecha **trece de noviembre de dos mil catorce** y acorde con las fracciones I y XI del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁷ ejerce la

⁵ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

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; [...]

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. [...].

⁶ **Ley Reglamentaria de la materia.**

Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. 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.

⁷ **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

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

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional [...]

representación legal de ese órgano autónomo y cuenta la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad, en la medida en que insiste que las normas impugnadas resultan violatorias de derechos humanos.

Por lo tanto, si en el caso se promovió la presente acción en contra de la porción normativa **“sin antecedentes penales”** del artículo 80 Ter de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo al considerar que vulnera los derechos humanos de igualdad y no discriminación, y transgrede el principio de reinserción social, es evidente que **el accionante tiene legitimación para impugnarla.**

CUARTO. Causas de improcedencia. Las autoridades emisora y promulgadora de la norma cuestionada no adujeron causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte la actualización de alguna, por lo que **se procede a realizar el estudio de fondo.**

QUINTO. Concepto de invalidez. En su demanda, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló lo siguiente:

- La norma impugnada, al exigir no tener antecedentes penales como requisito para ocupar un cargo dentro del Comité de Contraloría Social del Estado de Hidalgo, vulnera los derechos humanos de igualdad y no discriminación, y transgrede el principio de reinserción social.
- Tal exigencia genera un efecto discriminatorio al excluir de manera injustificada a las personas que se ubiquen en

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.

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 esta forma

- Así, el análisis de los motivos de inconstitucionalidad se pueden dividir en dos apartados: por un lado, lo relativo a las violaciones a los derechos de igualdad y no discriminación y, por otro, la afectación al principio de reinserción social.
- **Transgresión a los derechos de igualdad y no discriminación.** La accionante explica que la Contraloría Social se compone de Comités, los cuales se erigen como un instrumento de que disponen los beneficiarios y la sociedad en general, para verificar el cumplimiento de las metas de los programas de desarrollo social, la correcta aplicación de los recursos destinados a cada programa, así como para interponer quejas o denuncias ante la autoridad competente.
- La exigencia consistente en no tener antecedentes penales, tiene un efecto discriminatorio para aquellas personas que compurgaron una pena —incluso no privativa de la libertad— por la comisión de cualquier delito, pues tiene como consecuencia la imposibilidad de formar parte de dicho Comité.
- Suponiendo sin conceder que la norma pueda perseguir un fin válido, dirigido a 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.
- La norma impugnada 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.

- De esta manera, la norma discrimina con base en una categoría sospechosa, consistente en la condición social de las personas que han compurgado una sanción penal, dado que -continúa argumentando el promovente- dicha circunstancia excluye a las personas que hayan sido condenadas penalmente de la posibilidad de desempeñarse dentro de un comité social, encargado de vigilar la correcta aplicación de los programas sociales.
- La Primera Sala de la 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, constituyen rubros prohibidos de discriminación, asociadas a una desvaloración cultural, desventaja social o marginación política. 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 o discriminar. En el mismo sentido, precisa que este 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 personas y grupos de ámbitos que, de un modo u otro, están insertos. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que el derecho a la igualdad jurídica ha sido configurado en el orden jurídico mexicano a partir de dos principios definidos: la igualdad ante la ley y la igualdad en la ley.
- Siguiendo estas ideas, la porción normativa combatida contiene una categoría sospechosa, con base en la condición social, criterio que se ubica dentro de las prohibidas en el artículo 1o. de la Constitución Federal.
- Al respecto, en la acción de inconstitucionalidad 8/2014, el Tribunal Pleno 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, y 3. La medida debe ser lo menos restrictiva posible. En

ese sentido, detalla en qué debe consistir el examen a realizarse para llevar a cabo dicha verificación.

- 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.
- Lo anterior, pues 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 que constitucionalmente justifique ese impedimento, 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.
- **Vulneración al principio de reinserción social.** Derivado de la reforma constitucional 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 a través de diversas herramientas.
- Así lo ha reconocido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia **P./J. 31/2013 (10a.)**, de rubro: **“REINSERCIÓN DEL SENTENCIADO A LA SOCIEDAD. SU ALCANCE CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”**
- La norma impugnada 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, pues permite la exclusión injustificadamente de la posibilidad de 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.

- 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 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.
- Lo anterior, sin que pase desapercibido que el requisito de no contar con antecedentes penales puede ser exigible para diversos cargos, empleos o comisiones; no obstante, resulta necesario que dichos requisitos atiendan a las especificidades del trabajo que deba realizarse y no constituyan requerimientos genéricos.
- En el caso, 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 compurgado alguna pena por delito culposo, pueda desempeñar adecuadamente esa función, de manera que para que la restricción fuere justificada, debería atender a la naturaleza de las funciones del Comité y no establecerlo como un requisito abierto.
- En el Pronunciamiento sobre Antecedentes Penales del año dos mil dieciséis, en síntesis, se señaló que: *“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”*.

- Por su parte, las “Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos” o “Reglas Nelson Mandela” de la Organización de la Naciones Unidas, en relación con el derecho a la reinserción social, sugiere que: *“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 sólo 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”*.
- De lo anterior se desprende 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. Sin embargo, la norma impugnada 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 para poder formar parte de dicho Comité.
- En conclusión, 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 el marco constitucional.

SEXTO. Estudio. Atendiendo a los precedentes sustentados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, este Tribunal Pleno observa que la porción normativa **“sin antecedentes penales”** del artículo 80 Ter de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo, adicionado mediante el Decreto 175, publicado en el periódico oficial de esa entidad federativa el uno de abril de dos mil diecinueve, resulta violatoria

del derecho a la igualdad y la prohibición de discriminar reconocidos en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 107/2016**, en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, este Pleno declaró la **invalidez** de la porción normativa **“...y no tener antecedentes penales...”** contenida en el artículo 64 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformada por Decreto 930, publicado en la Gaceta Oficial de la citada entidad federativa, el nueve de noviembre de dos mil dieciséis, en torno a los requisitos relativos para ser Jefe de Manzana o Comisario Municipal, ello con base en las consideraciones siguientes:

“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 mismos 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.⁸

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 incursos en tal situación.

⁸ 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 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).

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.)⁹ 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 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

⁹ “DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.”

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 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,*
- *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.

De lo anterior se desprende, en síntesis, que esta Suprema Corte de Justicia al interpretar el **derecho humano a la igualdad** reconocido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha observado que tiene una doble faceta o dimensión, por un lado, en su **carácter formal, adjetivo o de derecho**, toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante; por otro, en u **dimensión sustancial o de hecho**, 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.

Como ha explicado este Pleno, la formulación normativa **“sin antecedentes penales”** contenida en la norma impugnada en este medio de control constitucional, 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, de manera tal que **se trata de una configuración normativa sobreinclusiva**, 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); entre otros.

En esos términos, **dicha porción normativa vulnera el principio de igualdad**, pues si bien la norma va dirigida a todas las personas que potencialmente puedan integrar los Comités de Contraloría Social, en concreto, los ciudadanos residentes y beneficiarios del lugar donde se aplica el programa social respectivo, lo cierto es que **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, teniendo en cuenta que, en términos del artículo 3, fracción XXIII¹⁰, de la Ley analizada, **el cargo como integrante de un Comité de Contraloría Social no es de elección popular, sino que constituyen cargos voluntarios y honoríficos, de manera que no es la voluntad ciudadana la que los encumbra**; además, sus funciones públicas se limitan a verificar el cumplimiento de las metas y programas de desarrollo social, la correcta aplicación de los recursos destinados a cada uno de esos programas, así como, ante cualquier irregularidad, interponer quejas o denuncias ante la autoridad competente.

Asimismo, destaca que en términos del artículo 80¹¹ de la referida Ley, se establece la obligación al gobierno del Estado y Municipios de impulsar la Contraloría Social, debiendo facilitar y otorgar la información y capacitación necesarias para el cumplimiento de los fines a través de dichos Comités, los cuales cuentan con la facultad de acudir en forma directa ante el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso local y la Secretaría de Contraloría del Gobierno del Estado, sea para interponer quejas o denuncias o para recibir apoyo y asesoría.

¹⁰ **Artículo 3.-** Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:
(ADICIONADA, P.O. 1 DE ABRIL DE 2019)

XXIII.- Comités de Contraloría Social: Instrumento de que disponen 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.

¹¹ (REFORMADO, P.O. 1 DE ABRIL DE 2019)

Artículo 80.- El Gobierno del Estado y los Municipios impulsarán la Contraloría Social, facilitarán y otorgarán la información y capacitación necesarias para el cumplimiento de sus funciones a través de Comités de Contraloría Social, los que tendrán la facultad de acudir en forma directa ante el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso y la Secretaria de Contraloría del Gobierno del Estado, bien sea para interponer quejas o denuncias o para recibir apoyo y asesoría.

Conforme a ello, resulta claro que **los integrantes de los Comités de Contraloría Social cumplen con tareas de apoyo a los órganos de gobierno locales y municipales en sus funciones públicas de contraloría y fiscalización**, en relación con el cumplimiento de metas de los programas sociales y la correcta aplicación de los recursos destinados para ello; incluso reciben información, capacitación, apoyo y asesoría de aquéllos, para el debido cumplimiento de sus funciones.

De esta forma, si el legislador introdujo una diferenciación injustificada que excluye de la posibilidad para que las personas que, de manera voluntaria y honorífica, deseen integrar un Comité de Contraloría Social en el Estado de Hidalgo, pese a cumplir con el resto de los requisitos para desempeñarse en el cargo público, cuentan en su haber con el mínimo antecedente penal, tal proceder resulta contrario al principio de igualdad entre los sujetos que se encuentran en una situación similar jurídicamente relevante por satisfacer el resto de las condiciones inherentes al cargo.

Así, se concluye que la formulación de la norma combatida en la porción normativa que dice **“sin antecedentes penales”** del artículo 80 Ter de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo, impugnado en este asunto, 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); entre otros.

Atendiendo a lo expuesto, este Tribunal Pleno concluye que debe declararse la invalidez de la porción normativa **“sin antecedentes penales”** del artículo 80 Ter de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo, adicionado mediante el Decreto 175, publicado en el periódico oficial de esa entidad federativa el **uno de abril de dos mil diecinueve**, sin que sea necesario innecesario examinar el resto de los conceptos de invalidez formulados por la promovente de esta acción.

En ese sentido, el texto de la norma combatida, a partir de que surta efectos la presente ejecutoria, deberá leerse de la siguiente forma:

“Artículo 80 Ter. Quienes conformen los Comités de Contraloría Social deberán ser ciudadanos residentes y beneficiarios del lugar donde se aplica el programa social, 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.”

SÉPTIMO. Efectos. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Hidalgo.

Por lo expuesto y fundado, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

R E S U E L V E:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 80 Ter, en su porción normativa “sin antecedentes penales”, de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo, adicionado mediante Decreto Núm. 175, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de abril de dos mil diecinueve, de conformidad con lo establecido en el considerando sexto 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 Hidalgo, en atención a lo dispuesto en el considerando séptimo de esta determinación.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, 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.

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 considerandos

primero, segundo, tercero, cuarto y quinto, relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación en la causa, a las causas de improcedencia y al concepto de invalidez.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena al tratarse de una categoría sospechosa, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de 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 considerando sexto, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del artículo 80 Ter, en su porción normativa “sin antecedentes penales”, de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo, adicionado mediante Decreto Núm. 175, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de abril de dos mil diecinueve, por violar el artículo 1o. 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 al considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos

a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Hidalgo.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

PRESIDENTE

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

PONENTE

MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA

Esta hoja corresponde a la acción de inconstitucionalidad 50/2019, promovente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, fallada el veintisiete de enero de dos mil veinte. Conste.