

**ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 107/2016
PROMOVENTE: COMISIÓN
NACIONAL DE LOS DERECHOS
HUMANOS**

**MINISTRA PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA.
SECRETARIA: MONICA JAIMES GAONA.**

**Vo. Bo.
MINISTRA**

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

Cotejó:

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Presentación. Mediante escrito recibido el nueve de diciembre de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su Presidente, promovió acción de inconstitucionalidad para solicitar la invalidez del artículo 64, en la porción normativa "*saber leer y escribir y no tener antecedentes penales*", de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformada por Decreto número 930, publicado el nueve de noviembre de dos mil dieciséis, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Señaló como autoridades emisoras de la norma a las siguientes:

- I. Órgano Legislativo: Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- II. Órgano Ejecutivo: Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

SEGUNDO. Normas constitucionales y convencionales que se aduce violadas. Artículos 1o., y 18 de la Constitución Federal; 1o., 5.6 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 10.3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

TERCERO. Texto de la norma cuya invalidez se solicita:

“Artículo 64. Para ser Jefe de Manzana o Comisario Municipal se requiere tener su domicilio en la manzana o caserío que le corresponde, un modo honesto de vivir, saber leer y escribir y no tener antecedentes penales.”

CUARTO. Conceptos de invalidez. La promovente hizo valer los argumentos que en lo conducente se transcriben:

“ÚNICO. El artículo 64, en la porción normativa ‘saber leer y escribir y no tener antecedentes penales’ de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, es violatorio de los artículos 1o. y 18 constitucionales, por discriminar a las personas que no saben leer y escribir; y a las personas con antecedentes penales, por lo que también atenta contra el derecho de reinserción social, por ser una restricción desproporcionada. --- Así, el artículo establece los requisitos para ser Comisario Municipal, siendo impugnado el relativo a ‘saber leer y escribir y no tener antecedentes penales’, que puede generar prácticas discriminatorias que impidan a las personas que no cuenten con un

nivel de educación elemental o que hayan cumplido una pena por la comisión de cualquier delito, desempeñar actividades correspondientes al cargo relativo dentro de su municipio. --- La redacción actual del artículo impugnado es susceptible de crear espectros discriminatorios con base en un nivel educativo (condición social) y de impedir la plena reinserción de los individuos, que sin importar el delito por el que hayan sido sentenciados, se verán imposibilitados para participar como Comisario Municipal. En ese tenor, se procede a realizar el análisis separado de los motivos de discriminación, primero analizando una discriminación por condición social en la exigencia de 'saber leer y escribir', y en un segundo punto estudiando una discriminación que se opone a la reinserción social en la parte 'y no tener antecedentes penales'. --- Discriminación por condición social: 'saber leer y escribir', --- La exigencia de 'saber leer y escribir', como requisito para desempeñar el cargo de Comisario Municipal, limita la posibilidad de participar en la vida pública municipal en razón de una condición social como es el nivel educativo, lo cual resulta una limitante desproporcionada y, por tanto, discriminatoria al excluir a un grupo de personas de manera injustificada. --- La Constitución Federal, al prever explícitamente cualquier tipo de discriminación tiende a erradicar toda marginación y distinción injustificada que redunde en un perjuicio a la esfera de derechos humanos de las personas con el fin de generar una sociedad más democrática e incluyente. --- En ese sentido, el orden jurídico mexicano, en aras de la protección de la dignidad humana, como pilar fundamental de los derechos humanos reconocidos por el propio texto constitucional y los Tratados Internacionales excluye cualquier tipo de discriminación. --- Ajenas a este andamiaje de protección constitucional, resultan las disposiciones que generan supuestos de distinción injustificados. Tal es el caso del artículo ahora analizado, dado que incluye en su texto supuestos de diferenciación injustificada, cuyo resultado es la exclusión de un grupo de personas, en el caso específico, para ocupar un lugar en la administración municipal. --- Como se señaló, el artículo 64, en la porción normativa 'saber leer y escribir', se encuentra dentro del universo de disposiciones que crean diferencias

infundadas, toda vez que exige tales conocimientos para participar en la administración y organización del Municipio lo cual representa un requerimiento excesivo y desproporcionado para realizar las actividades propias del Comisario Municipal. Más aún, cuando en comparación con la propia norma no se exige tales requisitos para realizar las actividades tanto de edil como de agentes o subagentes municipales. --- Por consiguiente, la obligación de proteger los derechos humanos reconocidos por la Constitución y por los Tratados Internacionales de los que México forma parte, y engloba eliminar las regulaciones que resulten discriminatorias y combatir las prácticas de este carácter a fin de asegurar la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas. --- En el marco internacional, el Comité de los Derechos Humanos en la Observación General No. 25 'La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto', estableció que nadie debe ser objeto de discriminación ni sufrir desventajas de ningún tipo, ni las personas pueden ser excluidas mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como el nivel de instrucción. Dicho pronunciamiento es del tenor siguiente: --- '15. La realización efectiva del derecho y la posibilidad de presentarse a cargos electivos garantiza que todas las personas con derecho de voto puedan elegir entre distintos candidatos. Toda restricción del derecho a presentarse a elecciones, como la fijación de una edad mínima, deberá basarse en criterios objetivos y razonables. Las personas que de otro modo reúnan las condiciones exigidas para presentarse a elecciones no deberán ser excluidas mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como el nivel de instrucción, el lugar de residencia o la descendencia, o a causa de su afiliación política. Nadie debe ser objeto de discriminación ni sufrir desventajas de ningún tipo a causa de su candidatura. Los Estados Partes deben indicar y explicar las disposiciones legislativas en virtud de las cuales se puede privar a un grupo o categoría de personas de la posibilidad de desempeñar cargos electivos.' --- En relación con lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia del Caso Yatama contra Nicaragua, ha señalado la necesidad de los principios de igualdad y no discriminación como fundamento jurídico del orden público nacional e internacional que permea todo el ordenamiento

jurídico, lo cual queda en evidencia en la cita que a continuación se transcribe: --- '189. La Corte ha establecido que el deber general del artículo 2 de la Convención implica la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención, así como la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.' --- En ese sentido, el Estado tiene la obligación de eliminar cualquier norma que resulte ajena a la esfera de protección que los principios de igualdad y de no discriminación otorgan a todas las personas y, por tanto, si una norma que pertenece al orden jurídico nacional, ya sea de naturaleza estatal o federal, resulta contraria a tales principios, dicha norma debe entenderse como contraria al parámetro de regularidad del Estado Mexicano. --- En el caso concreto, al tratarse de una norma que considera inferior a un grupo determinado de personas, a saber, aquéllas que carecen de conocimientos de lectura y escritura, se traduce en una forma de discriminación con respecto al goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación es, en consecuencia, contradictoria a la Constitución Federal. --- En tal sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, Septiembre de 2016, Materia Constitucional, Décima Época, página 112, del rubro y texto siguientes: --- 'PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL' (Se transcribe) --- No se omite mencionar que si bien, dentro de las actividades a realizar por el Comisario Municipal se encuentran: colaborar en las campañas de alfabetización emprendidas por las autoridades y expedir, gratuitamente, constancias de residencia y buena conducta para su certificación por el Secretario del Ayuntamiento, tales actividades no requieren de un nivel educativo específico, siendo que se trata de actividades colaborativas y más aún, siendo que podría implementarse un modelo de asistencia para las personas que lo requieran, con el fin de cumplir con las actividades. --- Por añadidura la norma impugnada establece requisitos que resultan desmedidos para las tareas a realizar por el Comisario Municipal, toda

vez que su labor es de auxilio al Ayuntamiento, lo que resulta desproporcionado en comparación con otros cargos, cuando tales requisitos no son exigidos para desempeñar la labor del Presidente Municipal, de Síndico o de Regidor, lo que genera un supuesto discriminatorio en relación con otros cargos de mayor responsabilidad, y que tiene por base una discriminación con base en condición social, como lo es el nivel educativo —saber leer y escribir—. --- Por eso puede estimarse que la norma en cuestión genera supuestos de distinción injustificados, que no cumplen con una finalidad constitucional imperiosa, pues tal requisito no es exigido para ocupar cargos de elección popular, pero sí para las personas que quieran participar en el auxilio del ayuntamiento como Comisario Municipal, lo que hace obvio que la medida que estableció el legislador no se encuentra encaminada a cumplir con un fin, constitucionalmente válido y carece del mismo. --- Apoya a lo anterior la Jurisprudencia P./J. 10/2016 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, Septiembre de 2016, Materia Constitucional, Décima Época, página 8, del rubro y texto siguientes: --- 'CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.' (Se transcribe). --- De modo similar la norma también puede ser discriminatoria, pues puede excluirse a personas que hablen una lengua indígena y no dominen el idioma español, por no cumplir con el requisito de saber leer y escribir. Debe señalarse que normas de este tipo, resultan especialmente discriminatorias y marginadoras de grupos vulnerables, tales como las comunidades indígenas que habitan en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Actualmente habitan en la entidad aproximadamente 81 12 505 personas, de las cuales 644 559 personas mayores de 5 años hablan alguna lengua indígena, lo que representa 9% de la población del Estado, de conformidad con los datos publicados en octubre de dos mil dieciséis por el INEGI. --- A mayor abundamiento, conviene poner en conocimiento a ese Tribunal Constitucional, que en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 9 de cada 100 personas de 15 años y más, no saben leer ni escribir, por lo que el índice de personas analfabetas en el mismo asciende a 9.4% de la población total de personas analfabetas en todo el país, situación que coloca a este Estado en el lugar número 4° de los

Estados con mayor población analfabeta, tan solo debajo de los Estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca. --- Las cifras citadas reflejan el espectro preponderante de personas que se verían imposibilitadas para ejercer el cargo de Comisario Municipal. Es decir, a pesar de la garantía constitucional relativa al derecho a la educación, cuando ésta se vea incumplida por la realidad social mexicana, se estigmatiza a las personas con un déficit de alfabetización y se les resta reconocimiento y participación social y comunal, como es la falta de acceso al cargo de Comisario Municipal, cuestión que lejos de ser susceptible de discriminaciones, debería propiciar la inclusión de las personas en tal situación. --- Discriminación y violación al derecho a la reinserción social: porción normativa 'y no tener antecedentes penales'. --- El establecimiento como requisito para desempeñar el cargo de Comisario Municipal no contar con antecedentes penales, genera una discriminación en las personas que tienen antecedentes penales, imposibilitándoles participar en la vida pública municipal indistintamente del delito y de la pena que hayan compurgado, lo cual resulta en una restricción desproporcionada contraria al principio de reinserción social. --- El punto que ahora se analiza, va encaminado a demostrar la inconstitucionalidad del requisito de no antecedentes penales como una prohibición absoluta y desproporcionada, sin ninguna distinción siquiera para el delito y la pena, que impiden ocupar el puesto de Comisario Municipal. --- Como se ha mencionado reiteradamente, el artículo 64 de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave circunscribe requisitos injustificados que resultan excluyentes de sectores determinados de la población. --- De esos requisitos se desprende aquél que exige no tener antecedentes penales para poder desempeñarse como Comisario Municipal, lo cual resulta contrario al principio de proporcionalidad y a la vez discriminatorio, traduciéndose en una forma de estigmatización de las personas que, habiendo cumplido con una sentencia penal, por cualquier delito del que se tratare, y teniendo cualquier pena cumplida, se ven imposibilitadas para el ejercicio de tales actividades, lo cual se contrapone de manera directa al principio de reinserción social. --- Derivado de la reforma

constitucional del 18 de junio de 2008 el derecho a la reinserción social se configuró como el pilar del sistema penitenciario mexicano, considerándolo como el objetivo constitucional de la pena, siendo que toda persona que ha cometido un delito se aparta de la sociedad y la finalidad última de la pena es reinsertar al individuo a través de diversas herramientas, a la misma. --- Así se ha pronunciado el Tribunal Constitucional de nuestro país en la Jurisprudencia que se cita a continuación: P./J. 31/2013 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, Diciembre de 2013, Materia Constitucional, Décima Época, página 124, del rubro y texto siguientes: --- 'REINSERCIÓN DEL SENTENCIADO A LA SOCIEDAD. SU ALCANCE CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.' (Se transcribe). --- **Bajo esta línea argumentativa, las personas que han sido privadas de su libertad con base en una sentencia penal se encuentran inmersos en un proceso de búsqueda de su reinserción a la sociedad, no obstante, el camino resulta muchas veces complicado, toda vez que implica discriminación y exclusión. --- Este requisito es común al momento de solicitar un empleo, además, resultan exigencias legales para quien pretende ocupar un cargo público. Sin embargo, tales requerimientos deben establecer un parámetro justificado para ser exigibles. En cambio, para el caso concreto, el artículo impugnado, además de carecer de una medida constitucionalmente exigible, no distingue entre los delitos dolosos ni los delitos culposos, además, no determina el bien jurídico que ha sido afectado y no prevé el grado de la pena por la cual se estaría inhabilitado para ocupar el cargo de Comisario Municipal. --- En ese orden de ideas, si la norma no establece una distinción clara respecto de los delitos que impiden el ejercicio del cargo, hace extensiva la prohibición tanto de delitos dolosos, como de delitos culposos, generando una contradicción constitucional contra el derecho humano a la reinserción social, toda vez que, por ejemplo, las personas que han cometido un delito culposo y han sido sentenciados por el mismo, automáticamente quedan invalidadas para ser Comisario Municipal. --- Adicionalmente, no existe una correlación entre esa prohibición absoluta de acceso a las**

personas que tienen antecedentes penales en relación del cargo de Comisario Municipal, es decir que no se justifican los fines y los medios de la norma. --- En comparación con la misma Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que señala en su artículo 20 los requisitos para ser edil (Presidente Municipal, Síndicos, Regidores), así como para desempeñarse como agente y subagente del municipio, se hace una especificación, por la que se limita el requisito 'delitos dolosos', es decir, se constriñe el parámetro de prohibición. --- En tanto que, en el caso de los Comisarios Municipales se exige carecer de cualquier tipo de antecedentes penales sin limitar el parámetro de los mismos, pues ni siquiera se distingue la pena, por lo que los sentenciados con pena de amonestación o trabajos a la comunidad o una pena mínima privativa de la libertad quedarían imposibilitados para ejercer el puesto. --- En ese sentido esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha pronunciado sobre el tema de antecedentes penales en el 'Pronunciamiento sobre Antecedentes Penales del presente año 2016' en el que, en síntesis, se estableció lo siguiente: --- 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. --- Que 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. --- Para esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos resulta fundamental garantizar el derecho a una reinserción social efectiva, para lo cual, las personas que han cumplido con una sentencia penal no deben ser estigmatizadas ni discriminadas en razón a sus antecedentes penales, toda vez, que al encontrarse en un proceso de readaptación social, resulta fundamental que la propia sociedad les brinde la oportunidad de reintegrarse plenamente. --- Razones por las cuales, este Organismo Constitucional

considera que la norma que ahora se impugna se aleja de los fines perseguidos por el principio de reinserción social y resulta discriminatoria y estigmatizaste y por tanto contraria al texto de la Norma Fundante.”

QUINTO. Admisión. Mediante proveído de Presidencia de doce de diciembre de dos mil dieciséis se ordenó formar y registrar el expediente y turnarlo a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. El día trece siguiente se admitió a trámite el asunto, se ordenó requerir a las autoridades que emitieron la norma impugnada, para que rindieran sus informes de ley, y se acordó dar vista al Procurador General de la República.

SEXTO. Retorno. Por acuerdo de catorce de marzo de dos mil diecinueve, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó el retorno del presente asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, para la formulación del proyecto de resolución.

SÉPTIMO. Informe rendido por el Poder Legislativo del Estado de Veracruz. María Eliza Manterola Saíenz, en su carácter de Presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, rindió el siguiente informe: (Fojas 65 a 72 del expediente)

“CAUSAL DE IMPROCEDENCIA

[...]

Se considera que la demanda que da origen al presente juicio es promovida fuera de tiempo, atendiendo a que el artículo 64 existe desde su expedición, esto es desde el día 05 de enero de 2001 y precisamente fue en ese momento cuando se

establecieron cuáles son los requisitos que se necesitan para ser jefe de manzana, entre los cuales se destaca, que quien desempeñe dicho puesto deberá saber leer y escribir y no tener antecedentes penales, razón por la cual, el término para impugnar los requisitos de elegibilidad del representante del ayuntamiento en las manzanas feneció desde el día 19 de febrero del año 2001, para llegar a dicho razonamiento, se debe tener en cuenta que contrario a la interpretación que hace nuestro máximo órgano de protección a los Derechos Humanos, solamente se hizo la adición de la figura de Comisario Municipal, nunca se agregaron o determinaron más requisitos para su elegibilidad. Por lo que se tiene que estar a la adición que se hizo al Artículo 64, que es la figura de los Comisarios Municipales, mas no los requisitos de elegibilidad, que datan de hace más de 16 años, los cuales no se pueden revisar en este momento. --- Hecho lo anterior y una vez que ha sido establecida la causal de improcedencia, se señala la validez del artículo impugnado: --- a) Decreto número 230 que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz, fue expedido por esta entidad legislativa, en uso de la facultad que le confieren los artículos 33, fracción I, y 38 de la Constitución Política Local; 18, fracción I, y 4, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, 75 y 76 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo, de ahí la legalidad de dicho ordenamiento legal. --- b) Esta entidad legislativa cumplió con las formalidades esenciales del proceso legislativo que se prevé en los artículos 34 y 35 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, ya que las reformas y adiciones a diversos artículos de la Ley Orgánica del Municipio, fue iniciativa del Grupo Legislativo del partido Acción Nacional, en sesión de 14 de mayo de 2015. --- [...] --- c) Correlacionado con lo anterior esta soberanía dio cabal cumplimiento a las formalidades esenciales del procedimiento legislativo, según lo previsto por el artículo 35 de la Constitución Política del Estado de Veracruz. --- Señalada la validez del numeral impugnado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es preciso referirnos a la inoperancia y a lo infundado que resultan los conceptos de invalidez hechos valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. --- Resulta infundado el único concepto de invalidez que considera que es un acto discriminatorio, el solicitar a un Comisario Municipal sepa leer y escribir; lo que se debe tener en cuenta es que el solicitar determinados requisitos para utilizar el

cargo en mención, no se puede considerar un acto que impida a las personas que no tengan nivel de educación elemental acceder a dicho cargo, es un simple un requisito de elegibilidad. --- Se debe entender que la figura del Comisario Municipal representa la inclusión en la vida del municipio de las localidades en que tenemos menos de 500 habitantes, en las que no exista un representante de municipio, fue así que el Congreso del Estado atendió la iniciativa que representara el grupo Legislativo del partido Acción Nacional y en la que atendiendo al último censo de la población del Estado Mexicano, revela que la ranchería no es la unidad habitacional de menor tamaño que existe en México, pues se implementaron los caseríos dispersos, en los cuales los habitantes representaban menos de 500 habitantes, en ese tenor fue necesario reconocer en el artículo 10 de nuestra Ley Orgánica de Municipio Libre, que en el territorio estatal también existen caseríos y es en estas unidades donde no existe un representante del Ayuntamiento. --- Correlacionado con lo anterior los caseríos en el estado de Veracruz existen y se encuentran lejanos a las rancherías por lo que su ubicación geográfica y distancia dificulta la obtención de servicios públicos al ser poblaciones de baja densidad y con alto índice de marginación, razón por la cual debe existir UN AUXILIAR PERMANENTE PARA ATENDER LAS NECESIDADES PÚBLICAS DE LOS HABITANTES DEL CASERÍO Y QUE PARTICIPE DE MANERA ACTIVA DE ACUERDO A LAS ACTIVIDADES QUE REALIZA UN JEFE DE MANZANA. --- La figura del Comisario Municipal representa a los Órganos del Ayuntamiento y los auxilia en el cumplimiento de bandos de policía y buen gobierno; y según lo dispuesto por el artículo 65 de la Ley Orgánica ejecuta resoluciones y acuerdos que instruya el Ayuntamiento; informa al Presidente Municipal de los asuntos relacionados con su cargo, promueve la vigilancia del orden público del caserío, promueve el establecimiento de servicios públicos, actúa como conciliador o mediador y orienta a las partes a acudir a un centro de justicia alternativa, auxilia a las autoridades federales, estatales o municipales, participa en las campañas de alfabetización y expide constancia de residencia y buena conducta para su certificación en el Ayuntamiento. --- De igual manera, el artículo 96 Bis determina que el Comisario Municipal tendrá voz y voto para las concesiones para prestaciones de servicios municipales, el artículo 103 determina que el Ayuntamiento podrá celebrar convenio siempre y

cuando se haya escuchado la opinión de los Comisarios Municipales; en materia de presupuesto el Comisario elaborará un proyecto de aquellos servicios públicos que necesite el caserío, resulta incongruente que la CNDH pida que un ente representante del ayuntamiento, el cual garantiza servicios y protege los derechos de los habitantes de un caserío, no sepa leer ni escribir, a pesar de todas las facultades y derechos que debe propiciar y proteger este representante del ayuntamiento en los caseríos, pues según sus actividades que anteriormente se transcribieron la representación de los habitantes del Ayuntamiento debe ser efectiva y se deben proteger y garantizar los derechos de los habitantes y esta situación solamente se debe a que el Comisario Municipal se entere y pueda hacer saber al ayuntamiento las necesidades del caserío, y esto solo se puede hacer a través de la lectura y la petición que se hace mediante un escrito. --- No se puede considerar que el solicitar requisitos para obtener la representación de las autoridades municipales en un caserío sea inconstitucional, porque la propia Constitución prevé en su artículo 35, fracción VI, que los ciudadanos tienen derecho a ser nombrados para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley. En ese tenor la propia Constitución Federal da facultad a los órganos del Estado a establecer cuáles son las calidades y características que debe tener la persona que desempeñará un empleo o comisión del servicio público, por lo que se debe considerar constitucional el hecho de pedir los requisitos de saber leer y escribir a aquellos miembros que integran parte esencial de la estructura del Ayuntamiento. --- Resulta ilustrativo que la CNDH se refiera a la Observación General número 25 relativa a la participación de los ciudadanos en el servicio público y en el derecho del voto, sin embargo, el asunto que nos ocupa nada tiene que ver con situaciones políticas relativas al derecho al voto y elegibilidad de representantes populares, pues el Comisario Municipal es una figura administrativa que auxilia a cumplir sus labores a los Ayuntamientos del Estado de Veracruz, en ese tenor el nombramiento de Comisario Municipal, es una facultad discrecional del cabildo para determinar quién va a representar administrativamente al ayuntamiento en un caserío, diferencia entre lo político que regula la Observación General antes mencionada. --- En el caso que nos ocupa no es aplicable el caso YATAMA CONTRA NICARAGUA, pues dicho asunto de la Corte es referido a la

protección de los derechos políticos y a la participación de los pueblos originarios en una contienda electoral y efectivamente le pide al Estado de Nicaragua que garantice debidamente el derecho de participar a los pueblos indígenas en una contienda electoral. Dicho asunto nada tiene que ver con los requisitos de elegibilidad que nos ocupa con las características esenciales a un candidato para ser servidor público, por lo que no se puede atender dicho argumento. --- Se considera que el organismo actor confunde el nivel educativo de una persona con la capacidad de saber leer y escribir de un individuo, el Congreso del Estado al establecer los requisitos que necesita el Comisario para ocupar el cargo, sólo pidió que supiera leer y escribir mas no que tuviera grado académico alguno, esta situación no es desproporcionada con las figuras del Presidente Municipal, del Síndico o del Regidor, pues los mismos se encuentran en la cabecera municipal y tienen derecho a oficinas con secretarías y asesores, por lo que no importa que un Presidente Municipal y demás figuras afines sepa leer o escribir cuando su puesto tiene derecho a contratar personas que auxilien en las labores que ejerce; situación que no ocurre con el Comisario Municipal quien es sólo una persona en un caserío y tiene la representatividad del Ayuntamiento, sin presupuesto para contratar colaboradores que hagan de asesores o secretarios. --- El hecho de solicitar que quien utilice el cargo de Comisario Municipal no tenga antecedentes penales es una situación que actualmente no es aplicable porque se debe tener en cuenta que el artículo Cuarto de la Ley Nacional de Ejecución Penal determina que las disposiciones contrarias a dicha ley quedaran abrogadas, es así que el requisito del artículo 64 impuesto en 2001, relativo a no tener antecedentes penales, dejó de tener vigencia cuando se emitió la ley de ejecución relativa, pues en su artículo 4 se advierte lo siguiente: 'Igualdad. Las personas sujetas a esta ley deben recibir el mismo trato y oportunidades para acceder a los derechos reconocidos por la Constitución, Tratados internacionales y la legislación aplicable, en los términos y condiciones que éstas señalan. No debe admitirse discriminación motivada por origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la responsabilidad familiar, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otra que atente contra

*la dignidad humana y con el objeto de anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas.’ --- Por los argumentos expuestos es procedente que se decrete la validez del artículo 64 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz.
[...]*”

OCTAVO. Informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz. Miguel Ángel Yunes Linares, Gobernador del Estado de Veracruz, rindió el siguiente informe: (Fojas 184 a 188 del expediente).

“... en la especie se estima aplicable la causal contenida en la fracción VII del artículo 19, concatenado con el artículo 60, por haberse presentado la demanda fuera del plazo de treinta días establecido por la norma. --- Para arribar a tal conclusión es necesario precisar la norma que el promovente de la acción de inconstitucionalidad impugna. --- Así, se desprende del escrito de demanda que el demandante solicita la invalidez del artículo 64 de la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Veracruz, específicamente en la porción normativa ‘saber leer y escribir y no tener antecedentes penales’ En otras palabras, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ciñe a reclamar la invalidez de dicha porción normativa, no así del artículo en su integridad. --- Luego, conviene establecer la fecha en la que la norma impugnada fue publicada en el correspondiente medio oficial para, de esa manera, encontrarse en condición de verificar si su impugnación se efectuó en el plazo previsto por ley reglamentaria. --- De ese modo, se tiene que la porción normativa específicamente reclamada por el promovente, a saber, los requisitos ‘saber leer y escribir y no tener antecedentes penales’ data desde la publicación de la Ley Orgánica del Municipio libre en la Gaceta Oficial del Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz, el día cinco de enero de 2001. --- Por lo tanto, si la publicación de la norma impugnada sucedió quince años atrás, resulta inconcuso que el plazo de treinta días naturales previsto por el artículo 60 de la Ley Reglamentaria, transcurrió en exceso. --- Ahora bien, no obsta a lo anterior que la promovente aduzca que con motivo de la reforma a la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, publicada el día nueve de noviembre de dos mil

dieciséis en la Gaceta Oficial del Órgano de Gobierno del Estado de Veracruz, mediante la cual se reformó el artículo 64 mencionado, deba considerarse la norma como un nuevo acto legislativo. --- Lo anterior deviene equivocado en virtud de que no se reúnen los aspectos establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para poder hablar de un nuevo acto legislativo a saber: (Se transcribe).--- (...)--- En la especie la reforma a la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, entre la que se encuentra comprendida la reforma al artículo 64 de dicho ordenamiento, sí fue producto de un procedimiento legislativo agotado en cada una de sus etapas. --- Sin embargo, tomando en consideración que lo que la promovente de la acción de inconstitucionalidad reclama es esencialmente la porción normativa ‘saber leer y escribir y no tener antecedentes penales’ se estima desacertado considerar que la norma impugnada reúne el aspecto formal, consistente en haberse llevado a cabo un proceso legislativo. --- Lo anterior se estima así, pues como ya se dijo, la porción normativa materia de la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa fue producto de un proceso legislativo que culminó con la publicación de la reforma de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, el día nueve de noviembre de dos mil dieciséis, por lo contrario, fue producto del diverso proceso legislativo que derivó en la publicación del ordenamiento de referencia en fecha cinco de enero de dos mil uno. --- En cuanto hace al segundo aspecto, se estableció que éste consiste en que la modificación debe ser sustantiva o material, aclarando que dicho aspecto se actualiza ‘cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto’. --- A mayor abundamiento, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 11/2015 y 28/2015, la Suprema Corte de Justicia de la Nación expuso que ‘el ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto, en dicho sistema, aunque sea tenue’ --- En la especie, se reitera que la reforma al artículo 64 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz no modificó la porción normativa reclamada, pues ésta se mantiene en los términos en que fue aplicada en el año dos mil uno. El objeto de la reforma consistió en incluir al comisario Municipal como auxiliar del ayuntamiento, en las mismas condiciones que el jefe de manzana. --- De ahí que el ajuste que tuvo la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz en modo alguno produzca un efecto normativo distinto respecto de la porción

impugnada, dado que tal porción no sufrió modificación alguna. --- En tales condiciones, al no reunirse ninguno de los aspectos necesarios para hablar de un nuevo acto legislativo, el plazo para la impugnación de la porción normativa ‘saber leer y escribir y no tener antecedentes penales’ del artículo 64 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, debe computarse a partir del día cinco de enero de dos mil uno que fue la fecha en que se publicó la porción normativa. --- De ese modo, si la presentación de la demanda ocurrió el día nueve de diciembre de dos mil dieciséis, es inconcuso que esta resulta extemporánea y, por consistente, improcedente la solicitud de declaración de invalidez.”

NOVENO. Intervención del Procurador General de la República. A continuación se transcribe la parte conducente del pedimento respectivo:

“...La causal de improcedencia hecha valer por los poderes legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz deviene infundada. A fin de acreditar lo enunciado, es necesario apoyarnos en la jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.): ‘ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.’ (Se transcribe). --- De la jurisprudencia que antecede se desprende que para que se analice un nuevo acto legislativo deben reunirse, los siguientes aspectos: --- (Se transcriben). - --- Por tanto, de conformidad con la jurisprudencia que precede, en términos generales, es esencial que para que se considere un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación, deba llevarse a cabo el proceso legislativo en su integridad y con el mismo se deben actualizar verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, esto es, existan cambios normativos que modifiquen sustancialmente la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto. --- Por lo que, en el caso concreto, se advierte que la norma impugnada cumplió con el criterio formal de haber llevado a cabo un procedimiento legislativo, del que derivó el Decreto 930 mediante el que se adicionó al artículo 64 de la Ley Número 9 Orgánica Municipal de Veracruz. -

-- Por su parte, la porción normativa que dispone: ‘o Comisario Municipal’ que se relaciona directamente con la porción normativa que señala; ‘saber leer y escribir y no tener antecedentes penales’ actualiza un nuevo acto legislativo, ya que dichos requisitos impactan de forma directa en el acceso al cargo del Comisario Municipal. --- Razón por la cual, se reitera que lo conducente es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declare infundada la causal de improcedencia hecha valer por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la entidad. --- Ahora bien, a fin de sostener la inconstitucionalidad advertida, la CNDH planteó: IV. CONCEPTO DE INVALIDEZ. --- (Se transcribe). --- V. INFORMES. (Se transcribe).--- VI. OPINIÓN DE LA PGR.--- Toda vez que la porción normativa cuestionada cuenta con dos planteamientos distintos, el estudio del fondo del asunto se realiza en los apartados que proceden: ---

6.1 Requisitos consistentes en saber leer y escribir. --

- Esta representación social considera que contrario a lo manifestado por la CNDH, el artículo 64 de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz en la porción normativa que establece ‘saber leer y escribir’ no es inconstitucional, ya que constituye una restricción válida y legítima. --- Respecto de dicha restricción, la SCJN cuenta con un precedente en el que determinó que es un requisito válido el ‘saber leer y escribir’. Esto es verificable en las consideraciones vertidas por el Máximo Tribunal al pronunciarse en la acción de inconstitucionalidad 27/2013 y sus acumuladas 28/2013 y 29/2013, en la que se cuestionó el que a quienes quisieran acceder al cargo de diputados locales contaran con dicho requisito de elegibilidad. A través de dicho medio de control constitucional se precisó lo siguiente: --- ‘Luego entonces, lo primero que debe analizarse es si el requisito consistente en saber leer y escribir, exigido por la Constitución Política de lo Estado de Durango para ser integrante del Congreso Local, se ajusta o no a la Constitución Federal, tanto a su contenido dogmático (derechos humanos de fuente nacional e internacional) como orgánico.’ ---Para tal efecto, debe tenerse en cuenta el marco normativo aplicable en materia de derechos humanos: --- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTÍCULO 1. (Se transcribe). --- PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS. --- ARTÍCULO 2. (Se transcribe). --- ARTÍCULO 25. (Se transcribe). --- CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. --- ARTÍCULO 23. (Se transcribe). --- En la especie, nos

encontramos precisamente ante un requisito establecido en razón de la instrucción, que genera una distinción entre los ciudadanos interesados en ocupar el cargo de diputado local que saben leer y escribir y los que no. --- El hecho de establecer una distinción no implica per se un acto discriminatorio, como lo han sostenido esta Suprema Corte y la Corte Interamericana, al igual que el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, al considerar que “el goce en condiciones de igualdad de los derechos y libertades no significa identidad de trato en toda circunstancia” y que “no toda diferenciación de trato constituirá una discriminación, si los criterios para tal diferenciación son razonables y objetivos y lo que se persigue es lograr un propósito legítimo en virtud del Pacto (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). --- La Primera Sala lo ha definido de la siguiente manera: --- “Décima Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro: XX, Mayo de 2013, Tomo 1. Tesis: 1a. CXXXIX/2013 (10a.). Página: 541. --- ‘IGUALDAD JURÍDICA. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 24 DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.’ --- (Se transcribe). ---

--- Conforme a lo enunciado se desprende que dichas consideraciones deben ser aplicadas mutatis mutandi en el caso a estudio, puesto que, si bien es cierto, el cargo de Comisario Municipal no es de elección popular, también lo es que constituye una figura auxiliar del ayuntamiento. --- Lo anterior, ya que como se advirtió en párrafos precedentes, de conformidad con el artículo 65 de la Ley Orgánica Municipal, el Comisario Municipal cuenta con las atribuciones siguientes: (i) Ejecuta las resoluciones y los acuerdos que instruya el Ayuntamiento; informa al Presidente Municipal de los asuntos relacionados a su cargo; (ii) promueve la vigilancia del orden público del caserío y el establecimiento de servicios públicos; (iii) actúa como conciliador o mediador y orienta a las partes a acudir a un centro de justicia alternativa; (iv) auxilia a las autoridades federales, estatales o municipales; participa en las campañas de alfabetización y (v) expide constancias de residencia y buena conducta para su certificación en el Ayuntamiento. ---- Por lo que para el establecimiento de los requisitos para desempeñar el cargo de Comisario Municipal, existe una amplia libertad de configuración de las legislaturas estatales y resulta válida la restricción impuesta, en el sentido de que quienes deseen aspirar al cargo en cita requieran saber leer y escribir. --- En este sentido, el legislador local válidamente estableció como elemento distintivo para ser

Comisario Municipal ‘saber leer y escribir’ aspecto que tiene como finalidad que las personas que lleguen a ocupar el cargo cuenten con los conocimientos básicos para desempeñar correctamente las funciones inherentes al cargo, dada la importancia y complejidad que representa la función como auxiliar del Ayuntamiento encargado de procurar que se cumplan los bandos de policía y de gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en el municipio respectivo, lo cual implica la necesidad de conocer la normativa vigente y la capacidad para realizar las tareas de la organización municipal. --- En efecto, dicha finalidad resulta ser constitucionalmente válida, ya que la adecuada representación y el impulso al derecho municipal son cuestiones de interés público de las que depende que los derechos y prerrogativas de los gobernados se protejan de forma adecuada y que el Estado cuente con las bases necesarias para garantizar su progreso. De este modo, saber leer y escribir constituye un medio razonable para alcanzar el fin perseguido, pues las actividades y labores propias del cargo así lo demandan. --- Así, el requisito exigido por la Ley Orgánica Municipal del Estado de Veracruz no puede estimarse discriminatorio, al descansar sobre una base objetiva y razonable que persigue una finalidad constitucionalmente válida, como es la adecuada representación de los gobernados; sostener lo contrario, traería consigo un efecto contraproducente que generaría la desprotección de los derechos de los habitantes por parte de sus representantes (caserío), pues el hecho de permitir que se nombre a alguien que no cuenta con los conocimientos básicos que le permitan desempeñar su función a cabalidad, provocaría que sus derechos e intereses no fueran protegidos de la mejor manera. --- Razón por la cual se estima que lo conducente es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declare la constitucionalidad de la porción normativa que dispone: ‘saber leer y escribir’ --- 6.2 Requisito consistente en no contar con antecedentes penales. --- El artículo impugnado en la porción normativa que señala ‘no contar con antecedentes penales’ como requisito para obtener el cargo de Comisario Municipal, transgrede el derecho a la reinserción social, previsto por el artículo 18 de la CPEUM. --- A partir de la reforma al artículo 18 de la CPEUM, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se sustituyó el término ‘readaptación social’ por el de ‘reinserción del sentenciado a la sociedad’, por lo que este último

reconoce a la delincuencia como un problema social y no individual, en tanto que su fin ya no es el de readaptar, sino el de regresar al sujeto a la vida en sociedad, a través de un conjunto de actividades y programas diseñados para permitir a las personas condenadas a pena privativa de la libertad en los establecimientos de reclusión su regreso a la sociedad. --- Asimismo, dicha reforma estableció el sistema penitenciario —en sustitución del sistema penal—, el cual, de acuerdo con el segundo párrafo del artículo 18, se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir. --- En este sentido, las personas que han sido privadas de su libertad y que han cumplido con una sentencia penal, se encuentran en la búsqueda de integrarse nuevamente a la sociedad. --- Por lo que, si la reinserción social no finaliza con el cumplimiento de la pena privativa de la libertad, pues la intención es que el sentenciado cuente con las condiciones necesarias para reinsertarse a la sociedad, es que se actualiza la inconstitucionalidad de la porción normativa que determina que quien aspire al cargo de Comisario Municipal no cuente con antecedentes penales. --- Lo anterior, en tanto que el exigir dicho requisito implica una restricción desproporcionada e injusta que impide que la persona acceda a dicho cargo. Esto, ya que el legislador de Veracruz dejó abierta la restricción sin hacer alusión a que se trate de un delito de carácter ‘doloso’ o ‘culposo’, de ahí la inconstitucionalidad advertida. --- En este sentido, además de la violación al principio de reinserción social, se actualiza una vulneración al principio de discriminación, en tanto que estigmatiza a aquellas personas que consideren necesario participar en los aspectos públicos de los municipios del Estado de Veracruz. --- Se advierte lo anterior, ya que si bien es cierto, que conforme a lo enunciado por la SCJN en la tesis jurisprudencial PC.XXII. J/IP (10a.), el especificar que los procesos penales derivados de los procesos seguidos por delitos no graves prescriben, no menoscaban los derechos de las personas a pesar de ser un requisito limitativo; también lo es que, en efecto, el legislador local en la porción normativa impugnada, no precisa un parámetro justificado para ser exigible, toda vez que no establece una distinción clara para el ejercicio del cargo entre los delitos dolosos y culposos, ni prevé el grado de la pena por lo que crea una restricción inflexible, la cual

contraviene el derecho humano a la reinserción social. [...]”.

DÉCIMO. Cierre de instrucción. Recibidos los alegatos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, mediante proveído de tres de marzo de dos mil diecisiete se decretó el cierre de la instrucción (foja 263 de autos).

CONSIDERANDO

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, toda vez que en ella se plantea la posible contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por una norma de carácter general.

SEGUNDO. Oportunidad. La acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

El artículo 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales, y el cómputo respectivo

¹ “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.--- (ADICIONADO, D.O.F. 22 DE NOVIEMBRE DE 1996) En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.”

deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada.

De conformidad con lo anterior, el cómputo inició el jueves diez de noviembre y venció el viernes nueve de diciembre, ambos de dos mil dieciséis, ya que la norma reclamada fue publicada en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el miércoles nueve de noviembre de dos mil dieciséis.

Si la demanda se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el nueve de diciembre de dos mil dieciséis, se debe concluir que la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente, tal como aquí se demuestra:

Noviembre de 2016							Diciembre de 2016						
D	L	M	M	J	V	S	D	L	M	M	J	V	S
		1	2	3	4	5					1	2	3
6	7	8	9	10	11	12	4	5	6	7	8	9	10
13	14	15	16	17	18	19	11	12	13	14	15	16	17
20	21	22	23	24	25	26	18	19	20	21	22	23	24
27	28	29	30				25	26	27	28	29	30	31

 Publicación de la norma

 Plazo de 30 días

 Fecha de presentación

TERCERO. Legitimación. La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.

Legitimación en la causa. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal faculta a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación 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 consagrados en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

La presente acción de constitucionalidad es promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 64, en la porción normativa **“saber leer y escribir y no tener antecedentes penales”**, de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformada por Decreto número 930, publicado en la Gaceta Oficial de dicho Estado, el día nueve de noviembre de dos mil dieciséis.

Por lo anterior, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, aplicable en términos del diverso numeral 59 de la propia ley, la Comisión promovente cuenta con legitimación en la causa, pues impugna disposiciones de carácter general contenidas en una ley local, que considera contrarias a la Constitución Federal.

Legitimación en el proceso. Por su parte, el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos dispone lo siguiente:

“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, [...]”.

Consta a fojas 29 del expediente copia certificada del oficio DGPL-1P3A.-4858 de trece de noviembre de dos mil catorce, por medio del cual el Pleno del Senado de la República eligió a Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para el periodo comprendido del 2014-2019. Así, se debe colegir que dicho funcionario tiene legitimación activa en el proceso para ejercitar la acción de inconstitucionalidad de mérito.

CUARTO. Causa de improcedencia. Los Poderes demandados hicieron valer la relativa a la extemporaneidad de la acción de inconstitucionalidad².

Argumentan que el artículo combatido no constituye un nuevo acto legislativo, pues no ha sufrido reforma sustancial alguna, ni se reclama su aplicación concreta, por ello, si no se combatió en el momento procesal oportuno (es decir, cuando se emitió) no es posible analizar su constitucionalidad.

² Causa prevista en el artículo 19, fracción VII, en relación con el numeral 60, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

Es infundado el planteamiento, este Tribunal Pleno, en reiteradas ocasiones, ha sostenido que existe un nuevo acto legislativo cuando se presente una modificación que produce un efecto normativo en el texto de la disposición a la que pertenece el propio sistema.

En el caso, hubo una reforma a la ley, el nueve de noviembre de dos mil dieciséis, que permite considerar a la norma impugnada como un nuevo acto legislativo, independientemente de que no se haya modificado la porción “*saber leer y escribir y no tener antecedentes penales*”, pues lo cierto es que se llevó a cabo un proceso legislativo (criterio formal), que culminó con el Decreto número 930 de la Legislatura del Estado y la modificación normativa que se dio fue sustantiva.

En efecto, el texto del precepto combatido, antes y después de la reforma es el siguiente:

ANTES DE LA REFORMA DE 9 DE NOVIEMBRE DE 2016	DESPUÉS DE LA REFORMA DE 9 DE NOVIEMBRE DE 2016
<p>ARTÍCULO 64. Para ser Jefe de Manzana se requiere tener su domicilio en ella, un modo honesto de vivir, saber leer y escribir y no tener antecedentes penales.</p>	<p>Artículo 64. Para ser Jefe de Manzana o Comisario Municipal se requiere tener su domicilio en la manzana o caserío que le corresponde, un modo honesto de vivir, saber leer y escribir y no tener antecedentes penales.</p>

Así, de manera contraria a lo que se alega, es oportuna la promoción de la demanda, puesto que la inclusión de la figura de Comisario Municipal, al que se le exigen determinados requisitos para acceder al cargo, constituye un nuevo acto legislativo.

Esta determinación encuentra sustento en la jurisprudencia siguiente:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.” Décima Época. Registro 2012802. Pleno. Jurisprudencia. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 35, Octubre de 2016, Tomo I. Materia Común. Tesis: P./J. 25/2016 (10a.). Página 65.

Al no existir ningún otro planteamiento de improcedencia, ni advertir de oficio causa alguna, procede analizar los conceptos de invalidez propuestos.

QUINTO. Estudio de fondo. La parte actora aduce, en síntesis, dos argumentos de inconstitucionalidad e inconvencionalidad:

- La exigencia de “*saber leer y escribir*”, como requisito para desempeñar el cargo de Comisario Municipal, limita la posibilidad de participar en la vida pública municipal en razón de una condición social como es el nivel educativo, lo cual resulta una limitante desproporcionada y discriminatoria, al excluir a un grupo de personas de manera injustificada.
- El establecimiento como requisito para desempeñar el cargo de Comisario Municipal de “*no contar con antecedentes penales*”, genera una discriminación en las personas que tienen antecedentes penales, imposibilitándoles participar en la vida pública municipal indistintamente del delito y de la pena que hayan compurgado, lo cual resulta en una restricción desproporcionada contraria al principio de reinserción social.

El primero de los planteamientos es infundado.

La porción normativa que se impugna forma parte del Capítulo IX, relativo a los jefes de manzana, comisario municipal y organismos auxiliares; las normas que componen el capítulo disponen que:

“CAPÍTULO IX

DE LOS JEFES DE MANZANA, COMISARIO MUNICIPAL Y ORGANISMOS AUXILIARES

Artículo 63. Los Jefes de Manzana y el Comisario Municipal son auxiliares del Ayuntamiento encargados de procurar que se cumplan los bandos de policía y gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en el municipio al que pertenezcan.

Los Jefes de Manzana y el Comisario Municipal serán designados por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal.

Artículo 64. Para ser Jefe de Manzana o Comisario Municipal se requiere tener su domicilio en la manzana o caserío que le corresponde, un modo honesto de vivir, saber leer y escribir y no tener antecedentes penales.

Artículo 65. Los Jefes de Manzana y el Comisario Municipal tendrán las atribuciones siguientes:

I. Ejecutar las resoluciones y acuerdos que le instruya el Ayuntamiento, dentro de la circunscripción territorial correspondiente a su nombramiento;

II. Informar al Presidente Municipal de todos los asuntos relacionados con su cargo;

III. Promover la vigilancia del orden público;

IV. Promover el establecimiento de servicios públicos;

V. Actuar como conciliador o mediador en los conflictos que se les presenten y en su caso orientar a las partes, a acudir ante algún centro de Justicia Alternativa o Centro de Mediación y Conciliación de la Fiscalía General, ambas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

VI. Auxiliar a las autoridades federales, estatales o municipales, en el desempeño de sus atribuciones;

VII. Colaborar en las campañas de alfabetización emprendidas por las autoridades;

VIII. Expedir, gratuitamente, constancias de residencia y buena conducta para su certificación por el Secretario del Ayuntamiento;
y

IX. Poder solicitar la implementación de programas de vigilancia, prevención, supervisión y de apoyo a la seguridad pública, así como de acciones de promoción de la cultura de la seguridad pública, seguridad vial,

protección civil, prevención del delito y adicciones, entre otras; y

X. Procurar todo aquello que tienda al bienestar de la comunidad.

Artículo 66. Son organismos auxiliares de los Ayuntamientos los Comités y Patronatos que constituyan sus habitantes para la realización de obras de beneficio colectivo.”

Los artículos disponen que los comisarios municipales son auxiliares del Ayuntamiento, encargados —entre otras cosas— de procurar que se cumplan los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en el municipio al que pertenezcan. Establecen, además, dentro de sus atribuciones, colaborar en las campañas de alfabetización y expedir constancias de residencia y buena conducta para su certificación por el Secretario del Ayuntamiento.

Pues bien, atendiendo a la naturaleza de las funciones que le son encomendadas al comisario municipal, este Tribunal Pleno considera que el requisito de “saber leer y escribir”, como condición para su nombramiento no es violatorio de los preceptos constitucionales y convencionales invocados, pues constituye una restricción válida.

El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el precedente que adelante se cita, determinó que es un requisito válido la exigencia de “*saber leer y escribir*”, para acceder a determinado cargo público, pues el requisito de instrucción no es por sí sólo discriminatorio, debe atenderse a la finalidad que persigue.

En la Acción de inconstitucionalidad 27/2013³ y sus acumuladas 28/2013 y 29/2013, en la que se cuestionó la inconstitucionalidad de este requisito exigido a quienes quisieran acceder al cargo de diputados locales, este Alto Tribunal consideró que:

“...Luego entonces, lo primero que debe analizarse es si el requisito consistente en saber leer y escribir, exigido por la Constitución Política de lo Estado de Durango para ser integrante del Congreso Local, se ajusta o no a la Constitución Federal, tanto a su contenido dogmático (derechos humanos de fuente nacional e internacional) como orgánico.

Para tal, debe tenerse en cuenta el marco normativo aplicable en materia de derechos humanos: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. ARTÍCULO 1. (Se transcribe).

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS. ARTÍCULO 2. (Se transcribe). ARTÍCULO 25. (Se transcribe).

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. --- ARTÍCULO 23. (Se transcribe).

En la especie, nos encontramos precisamente ante un requisito establecido en razón de la instrucción, que genera una distinción entre los ciudadanos interesados en ocupar el cargo de diputado local que saben leer y escribir y los que no.

El hecho de establecer una distinción no implica per se un acto discriminatorio, como lo han sostenido esta Suprema Corte y la Corte Interamericana, al igual que el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, al considerar que ‘el goce en condiciones de igualdad de los derechos y libertades no significa identidad de trato en toda

³ Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto del considerando sexto, relativo a la validez del artículo 66, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Durango, reformada y adicionada mediante Decreto Número 540, publicado en el Periódico Oficial el veintinueve de agosto de dos mil trece.

Se aprobó por mayoría de cinco votos de los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo a la validez del artículo 69, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Durango, reformada y adicionada mediante Decreto Número 540, publicado en el Periódico Oficial el veintinueve de agosto de dos mil trece. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Presidente Silva Meza votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. Los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho a formular sendos votos concurrentes.

circunstancia' y que 'no toda diferenciación de trato constituirá una discriminación, si los criterios para tal diferenciación son razonables y objetivos y lo que se persigue es lograr un propósito legítimo en virtud del Pacto' (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

La Primera Sala lo ha definido de la siguiente manera: Décima Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro: XX, Mayo de 2013, Tomo 1. Tesis: 1a. CXXXIX/2013 (10a.). Página: 541.

'IGUALDAD JURÍDICA. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 24 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.'

En efecto, una distinción es objetiva y razonable cuando el legislador no introduce tratos desiguales de manera arbitraria, sino con el fin de avanzar en la consecución de objetivos constitucionalmente válidos -admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales o expresamente incluidos en ellas-; existiendo una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin que se pretende alcanzar; sin que la consecución de tales objetivos pueda hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos; determinando respecto de qué se está predicando la igualdad o desigualdad en un caso concreto.

En la especie, el legislador local estableció como elemento distintivo para ser diputado 'saber leer y escribir', aspecto que tiene como finalidad que las personas que lleguen a ocupar el cargo cuenten con los conocimientos básicos necesarios para poder representar adecuadamente a quienes votaron por ellos, dada la importancia y complejidad que representa la función legislativa, que comprende, entre otras cosas, la creación y modificación de leyes que impactarán en el desarrollo económico, político y social del Estado y la fiscalización de los actos de los poderes y los municipios, lo cual implica la necesidad de conocer la normativa vigente y la capacidad para generar una nueva.

Dicha finalidad resulta ser sin lugar a dudas constitucionalmente válida, ya que la adecuada representación de los electores y el impulso al desarrollo estatal son cuestiones de interés público de las que depende que los derechos y prerrogativas de los gobernados se protejan de forma adecuada y que el Estado cuente con las bases necesarias para garantizar su progreso.

De este modo, saber leer y escribir constituye un medio razonable para alcanzar el fin perseguido, pues las actividades y labores propias del cargo así lo demandan, al requerir, por ejemplo, presentar y revisar iniciativas de ley relacionadas con hacienda y presupuesto; realizar acciones de fiscalización y vigilancia; llevar a cabo el nombramiento y ratificación de servidores públicos; crear municipios; suspender ayuntamientos o declarar que éstos han desaparecido, así como suspender temporal o definitivamente a alguno de sus miembros, por las causas graves que establece la ley; entre otras facultades que establecen los artículos 115 y 116 de la Constitución Federal y 82 de la Constitución Política del Estado de Durango.

Tales cuestiones implican la presentación, revisión y análisis por parte de los diputados de diversos documentos, razón por la cual saber leer y escribir es una herramienta indispensable propia del cargo, sin la cual su labor no podría desempeñarse de forma adecuada, sobre todo, teniendo en cuenta, como se ha señalado, la importancia y complejidad de la función legislativa.

Derivado de lo anterior, el requisito exigido por la Constitución Local no puede estimarse discriminatorio, al descansar sobre una base objetiva y razonable que persigue una finalidad constitucionalmente válida, como es la adecuada representación de los gobernados; sostener lo contrario, traería consigo un efecto contraproducente que generaría la desprotección de los propios grupos vulnerables que se pretende proteger, pues el hecho de permitir que, en su representación, se nombre a alguien que no cuente con los conocimientos básicos que le permitan desempeñar su función a cabalidad, provocaría que sus derechos e intereses no fueran protegidos de la mejor manera.”

El cargo de comisario municipal no es de elección popular, y se trata de una figura auxiliar del ayuntamiento, pues de conformidad con el artículo 65 aquí transcrito cuenta con diversas atribuciones, relacionadas con procurar que se cumpla con las disposiciones del municipio para cuyo ejercicio se requiere necesariamente saber leer y escribir, pues de otra manera no puede entenderse que le sea posible participar en campañas de alfabetización,

expedir constancias o solicitar la impartición de programas de promoción de cultura, entre otras de las atribuciones que le son propias.

Por lo que si para el establecimiento de los requisitos para desempeñar el cargo de comisario municipal, existe libertad de configuración de las legislaturas estatales, resulta válida la restricción, en el sentido de que quienes deseen aspirar al cargo sepan saber leer y escribir, atendiendo fundamentalmente a la naturaleza de las funciones que le son encomendadas.

En este sentido, el legislador de Veracruz válidamente estableció un requisito de instrucción que tiene como finalidad que las personas que lleguen a ocupar el cargo cuenten con los conocimientos básicos para desempeñar correctamente las funciones que le son inherentes, dada la importancia de actividades como auxiliar del Ayuntamiento.

De este modo, **“saber leer y escribir”** constituye un medio razonable para alcanzar el fin perseguido, pues las actividades y labores propias del cargo así lo demandan; de ahí que no resulte discriminatorio en los términos en que lo propone la parte actora.

Razón por la cual se reconoce la constitucionalidad de la porción normativa en estudio.

SEXTO. 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. 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.⁴

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

⁴ Ver acción de inconstitucionalidad 8/2014, fallada por el Tribunal Pleno el 11 de agosto de 2015 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).

reconocen a quienes no se encuentran incursos 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.),⁵ 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.

⁵ **“DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.”**

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 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.

Invalidez de la porción normativa “...un modo honesto de vivir...” contenida en el artículo 64 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz

de Ignacio de la Llave, en suplencia de la deficiencia de la queja. El artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que, al dictar sentencia en las acciones de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá, además de corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, suplir los conceptos de invalidez planteados en la demanda, de manera que ***“...podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial.”***

Con base en lo anterior, este Tribunal Pleno encuentra que la condición exigida en el artículo 64 reclamado, consistente en tener ***“...un modo honesto de vivir...”***, constituye un requisito que si bien está constitucionalizado como condición para ejercer los derechos derivados de la ciudadanía,⁶ de cualquier forma su ponderación resulta sumamente subjetiva, porque depende de lo que cada quien opine, practique o quiera entender, sobre cuáles son los componentes éticos en la vida personal, de modo tal que, dicha expresión, por su ambigüedad y dificultad en su uniforme apreciación, también se traduce en una forma de discriminación en el

⁶ ***“Art. 34.- Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: I. Haber cumplido 18 años, y II. Tener un modo honesto de vivir.”***

asunto que se analiza, ya que la designación de los **Jefes de Manzana y Comisarios Municipales**, podría quedar subordinada a la plena voluntad del juicio valorativo y de orden discrecional de quienes los designan, pues dependerá de lo que, en su conciencia, supongan acerca de cómo se concibe un sistema de vida honesto, y si los interesados califican o no satisfactoriamente sus expectativas morales sobre esa forma de vivir ejemplarmente, lo cual podría llevar al extremo de negar el acceso al cargo tan solo por prejuicios de orden religioso, condición social, preferencia sexual, estado civil, etcétera.

Además, si se quisiera valorar el requisito en cuestión, debe partirse de la premisa favorable de que toda persona tiene un modo honesto de vivir, y en todo caso, quien afirme lo contrario, tendría que acreditar por qué objeta tan relativo concepto en el ámbito social, por lo que no cabe exigir a quienes aspiran acceder a un cargo público que demuestren lo que, en principio y salvo prueba irrefutable en contrario, es inherente a su persona, ya que a todo individuo le asiste una presunción de su honestidad tan solo por el hecho de su naturaleza humana.

Por tanto, resulta discriminatorio exigirle a quien pretende acceder a un cargo público acredite no haber incurrido en alguna conducta sociablemente reprobable, es decir, que demuestre que ha llevado a cabo una vida decente, decorosa, razonable y justa, sin siquiera saber cuáles son los criterios morales de las personas que lo calificarán, y peor aún, ignorando si esos valores son compartidos por el propio aspirante o por los demás

integrantes de la comunidad en forma mayoritaria y sin prejuicios.

En tal virtud, también debe declararse la invalidez de la porción normativa “**...un modo honesto de vivir...**” contenida en el artículo 64 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Con motivo de la invalidez de las porciones normativas decretada, el texto de la norma, a partir de que surta efectos la presente ejecutoria, deberá leerse de la siguiente forma:

“Artículo 64. *Para ser Jefe de Manzana o Comisario Municipal se requiere tener su domicilio en la manzana o caserío que le corresponde, **saber leer y escribir.**”*

SÉPTIMO. Efectos de la invalidez de las normas.

Acorde con la naturaleza jurídica de este medio de control constitucional, la declaratoria de invalidez que emita este Alto Tribunal tendrá como efecto expulsar del orden jurídico nacional a la porción normativa contraria al texto fundamental.

La presente declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente sentencia al Congreso del Estado de Veracruz.

Por lo expuesto y fundado, es de resolverse y se resuelve:

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

SEGUNDO. Se reconoce la validez del artículo 64, en su porción normativa **“saber leer y escribir”**, de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz, reformado mediante Decreto número 930, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el nueve de noviembre de dos mil dieciséis, en términos del considerando quinto de esta decisión.

TERCERO. Se declara la invalidez del artículo 64, en sus porciones normativas **“un modo honesto de vivir”**, así como **“y no tener antecedentes penales”**, de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz, reformado mediante Decreto número 930, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el nueve de noviembre de dos mil dieciséis, de conformidad con lo establecido en el considerando sexto de esta determinación, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz, en atención a lo dispuesto en el considerando séptimo de esta ejecutoria.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 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 resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con salvedades, Piña Hernández con salvedades, Ríos Farjat con salvedades, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a la causa de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del

considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 64, en su porción normativa **“saber leer y escribir”**, de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz, reformado mediante Decreto número 930, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el nueve de noviembre de dos mil dieciséis. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto particular, al cual se adhirió el señor Ministro Aguilar Morales para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, consistente en declarar la invalidez, en suplencia de la deficiencia de la queja, del artículo 64, en su porción normativa **“un modo honesto de vivir”**, de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz, reformado mediante Decreto número 930, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el nueve de noviembre de dos mil dieciséis. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y Pardo Rebolledo no se pronunciaron sobre la propuesta.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena al tratarse de una

categoría sospechosa, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de las consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales, 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 concepto de invalidez fundado, consistente en declarar la invalidez del artículo 64, en su porción normativa **“y no tener antecedentes penales”**, de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz, reformado mediante Decreto número 930, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el nueve de noviembre de dos mil dieciséis, por violar el artículo 1º constitucional. El señor Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del 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 resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz.

En relación con el punto resolutive cuarto:

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

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 Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

PRESIDENTE

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

PONENTE

MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA

Esta foja corresponde a la Acción de Inconstitucionalidad 107/2016 fallada el veintitrés de enero de dos mil veinte, en el sentido siguiente: **PRIMERO.** Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad. **SEGUNDO.** Se reconoce la validez del artículo 64, en su porción normativa ***“saber leer y escribir”***, de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz, reformado mediante Decreto número 930, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el nueve de noviembre de dos mil dieciséis, en términos del considerando quinto de esta decisión. **TERCERO.** Se declara la invalidez del artículo 64, en sus porciones normativas ***“un modo honesto de vivir”***, así como ***“y no tener antecedentes penales”***, de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz, reformado mediante Decreto número 930, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el nueve de noviembre de dos mil dieciséis, de conformidad con lo establecido en el considerando sexto de esta determinación, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz, en atención a lo dispuesto en el considerando séptimo de esta ejecutoria. **CUARTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. **Conste.**