

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 15/2018 y su acumulada 17/2018.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 15/2018 Y SU ACUMULADA 17/2018.

PROMOVENTES: PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

PONENTE:
MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.

SECRETARIO:
ISIDRO MUÑOZ ACEVEDO.

VO.BO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **ocho de octubre de dos mil diecinueve.**

VISTOS, para resolver el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y

RESULTANDO:

PRIMERO. Normas impugnadas, autoridades emisoras y promulgadoras. Mediante oficio presentado el veintidós de enero de dos mil dieciocho ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Alberto Elías Beltrán, quien se ostentó como Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales, actuando por ausencia del titular de la **Procuraduría General de la República**, promovió acción de inconstitucionalidad contra el artículo 42, fracción I, inciso b), del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, contenido en el Decreto 379, publicado en el periódico oficial de la entidad el jueves veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete, señalando como autoridades emisora y promulgadora de las mencionadas normas, al Congreso y Gobernador de la entidad federativa en comentario.

Asimismo, por oficio presentado el veintidós de enero de dos mil dieciocho ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, promovió acción de inconstitucionalidad contra los artículos 42, fracción I, inciso b), 318, fracciones VIII y XVIII, y en vía de consecuencia los numerales 163, 164, 165, 166 y 167 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado mediante Decreto número 379 por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código referido, en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el día veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete.

Los artículos combatidos establecen lo siguiente:

"Artículo 42.- Cuando algún miembro o representante de una persona jurídica, de una sociedad, corporación o empresa de cualquier clase, con excepción de las instituciones del Estado, cometa un delito con los medios que para tal objeto las mismas entidades le proporcione, de modo que éste resulte cometido a su nombre, bajo el amparo de la representación social o en beneficio de ella, el juez podrá, en los casos especificados por la ley, decretar en la sentencia las sanciones previstas en este Código, por los tipos penales que el mismo prevé, así como por los señalados en otras leyes, sin perjuicio de la responsabilidad individual por el delito cometido.

Para los efectos de lo previsto en el artículo 422 del Código Nacional de Procedimientos Penales, a las personas jurídicas se les podrá imponer una o varias de las sanciones previstas en este Código, si hubieran intervenido en la comisión de los siguientes delitos:

I. De los previstos en el presente Código:

[...]

b) Secuestro, previsto en los artículos 163 al 167;

[...]".

"Artículo 318. Se impondrán de tres a doce años de prisión y multa de doscientas hasta setecientas Unidades de Medidas y Actualización, al servidor público que:

[...]

VIII. Ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas cometiera violencia, vejaciones, **tratos crueles, inhumanos, degradantes** o insultos a persona alguna.

Este delito se agravará cuando el sujeto pasivo se traten menores de edad, personas de la tercera edad, mujeres en cualquier etapa del embarazo, por origen étnico o nacional o cuente con alguna discapacidad física;

XVIII. Obligue al inculpado a declarar, usando la incomunicación, la intimidación, **la tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes".**

SEGUNDO. Preceptos constitucionales que se estiman violados y conceptos de invalidez. El Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la **Procuraduría General de la República** estimó violados los artículos 14, 16 y 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, 9, 13, 15, 16 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, e hizo valer los argumentos de invalidez que se sintetizan a continuación:

- **Violación al artículo 73, fracción XXI, inciso a), constitucional.** En principio, considera que al reformar el artículo 42, fracción I, inciso b), del Código Penal de Veracruz, se invadió la esfera de competencia del Congreso de la Unión establecida en el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al **"legislar el tipo y sanción en materia de secuestro"**.

Ello, ya que con el establecimiento de tal precepto constitucional, el Constituyente Permanente **"estimó necesaria la existencia de una legislación unificada en el tipo y sanción, a nivel nacional en materia de secuestro y determinó que el Congreso de la Unión contaría con la facultad exclusiva para emitir esa legislación"**, a fin de que su implementación en todo el territorio nacional fuera unificada, clara y precisa.

- En esta tesitura, resulta claro que, a partir de la entrada en vigor de la reforma al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, las legislaturas de los estados, e inclusive la Asamblea de la Ciudad de México, **"se encuentran impedidas para emitir disposiciones inherentes a la materia de secuestro, quedando dicha facultad reservada al Congreso de la Unión"**. Ello denota que la descripción típica del delito de secuestro y sanción vigentes **"son las que exclusivamente prevén la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro"**.

De esta manera, el legislador local, al establecer las sanciones a las personas jurídicas por la comisión del delito de secuestro, las previstas en los artículos 163 a 167 del Código Penal de Veracruz, **"invade la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de secuestro"**, al tiempo que, al remitir las sanciones a los tipos penales del Código Penal de Veracruz, es decir, tipos penales derogados, **"les otorga una nueva vigencia y genera la existencia de una pluralidad de disposiciones en los tipos y sanciones en materia de secuestro"**.

- Lo expuesto permite arribar a la conclusión de que el artículo 42, fracción I, inciso b), al establecer a las personas jurídicas las sanciones establecidas en el Código Penal de Veracruz, relativo al tema de secuestro, **"vulnera lo contemplado en el numeral 73, fracción XXI, inciso a), de la CPEUM, debido a que regula una materia que le corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión en la Ley General de Secuestro"**, que establece los tipos penales y las sanciones en la materia.
- **Violación al principio de irretroactividad.** El precepto 42, fracción I, inciso b), impugnado, vulnera el principio de irretroactividad de la norma penal contemplado en el artículo 14 de la CPEUM, **"al permitir la aplicación de una sanción a hechos cometidos antes de su vigencia"**.

Ello, ya que el cuatro de mayo de dos mil nueve entró en vigor la modificación constitucional que otorgaba al Congreso de la Unión la facultad exclusiva de emitir la Ley General de Secuestro, **"por lo que, desde esa fecha, los estados estaban impedidos para legislar, en tanto se emitiera la ley general"**.

- Por otra parte, el treinta de noviembre de dos mil diez, se publicó la Ley General de Secuestro, cuyo transitorio segundo establece que **"los procedimientos penales iniciados antes de la entrada en vigor del decreto se seguirán tramitando hasta su conclusión conforme a las disposiciones vigentes al momento de la comisión de los hechos que les dieron origen"**. Lo mismo respecto a la ejecución de las penas correspondientes.

De esta manera, tenemos que los tipos penales y sanciones en materia de secuestro, contemplados en el Código Penal de Veracruz **"solamente estarán vigentes en los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley General de Secuestro"**. De tal suerte que, la única manera en la que estarían vigentes los tipos y sanciones en el referido código **"sería en los procesos iniciados antes de la entrada en vigor de la ley general, es decir, posterior a esos procesos, solamente se podría aplicar esta disposición en perjuicio de los inculpados"**.

- Por ello, se considera que la norma impugnada deviene violatoria al principio de irretroactividad, el cual, como se ha dicho, evita disposiciones sancionadoras desfavorables o restrictivas de derechos humanos.
- **Violación al principio de legalidad.** Finalmente, se estima que el artículo 42, fracción I, inciso b), del Código Penal del Estado de Veracruz, viola los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica, ya que **"provoca incertidumbre entre los operadores jurídicos y los gobernados respecto de cuál sería la conducta que resultaría reprochable"**, esto es, **"si la que encuadra en el tipo previsto y sancionado en la Ley General, o bien, la que se prevé y sanciona en la legislación local"**.

Lo anterior se traduce en un estado de incertidumbre para el gobernado y el operador, máxime si se consideran las consecuencias jurídicas que puede generar la aplicación de un tipo penal y sanción, indistintamente, **"ya que, por un lado, la Ley General establece una penalidad de 40 a 140 años de prisión y de 1000 a 24000 días multa y, por el otro, la ley local señala la pena de 20 años a vitalicia y multa de 500 a 2000 días"**.

- Por ello, se estima que la disposición impugnada resulta violatoria de los principios de certeza y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales.

La **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** estimó violados los artículos 1, 14, 16 y 20, Apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 5.2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 6, 7 y 8 de la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura; y 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; e hizo valer los argumentos de invalidez que se sintetizan a continuación:

- **Violación al principio de legalidad respecto a los delitos de secuestro.** El artículo 42, fracción I, inciso b), del Código Penal del Estado de Veracruz, al remitir a los artículos 163 al 167 de dicho Código Penal, para la imposición a las personas jurídicas de las sanciones relativas al delito de secuestro viola los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica, **"al prever una doble tipificación de los delitos en materia de secuestro, así como al establecer sanciones distintas a las previstas en la Ley General de la materia, que no corresponden con la gravedad del ilícito, señalada por el Congreso de la Unión"**.

Máxime que los elementos que determinan los delitos tipificados en los artículos 163 al 167, a los cuales remite el artículo 42, fracción I, inciso b), impugnado, del Código Penal local, **"comprenden los mismos que están determinados para los delitos en materia de secuestro previstos en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos de en materia de Secuestro"**, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual se traduce **"en una doble regulación de los mismos, y por tanto se vulnera el derecho de humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad"**.

- Por tanto, la contravención al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, **"deriva de la distinta regulación de supuestos jurídicos esencialmente iguales"**, como en el caso concreto del tipo señalado en el artículo 42, fracción I, inciso b), en relación con los artículos 163 al 167 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, y los delitos en materia de secuestro tipificados en la Ley General de la materia.
- **Violación al principio de legalidad respecto a los delitos de tortura y tratos crueles e inhumanos.** El artículo 318, fracciones VIII y XVIII del Código Penal para el Estado de Veracruz, establece como supuestos del delito de abuso de autoridad **"conductas relativas a los delitos de tortura y tratos crueles inhumanos o degradantes"**, previstos en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes **"constituyendo con ello una doble regulación sobre estos delitos, con una sanción deficiente que no responde a la gravedad del ilícito"**, trasgrediendo con ello los derechos a la seguridad jurídica y reparación integral de las víctimas, previstos en los artículos 14, 16 y 20, Apartado C de la Constitución Federal.

En efecto, los elementos que determinan el delito tipificado en el artículo 318, fracciones VIII y XVIII, **"comprende los mismos que están determinados para el delito de tortura, tratos crueles, inhumanos, o degradantes previstos en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, lo cual se traduce en una doble regulación de los mismos"**.

- Siendo que, respecto a los delitos de tortura y tratos crueles e inhumanos la Constitución Federal **"de ninguna manera autoriza a las entidades federativas a legislar en relación con los delitos respectivos, ni requiere de una incorporación a los códigos penales locales de las mismas"**, precisamente porque desde la Constitución se prevé esta situación estableciendo la viabilidad de emitir una ley general que permita a las autoridades de las entidades federativas conocer de los delitos tipificados en ella.

Por tanto, la contravención al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, deriva de la distinta regulación de supuestos jurídicos esencialmente iguales, como en el caso concreto del tipo señalado en el artículo 318, fracciones VII y XVIII, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, y los delitos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes tipificados en la Ley General de la materia.

- No pasa inadvertido que el Título Décimo Séptimo denominado "Delitos por Hechos de Corrupción" del Código Penal para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al contemplar el delito de abuso de autoridad, tiene por objeto regular no sólo éste sino otros delitos cometidos por servidores públicos, sin embargo, los contenidos en este Título responden a la protección del bien jurídico "servicio público" y tratándose de los delitos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, se protege eminentemente el bien jurídico de "integridad personal", **"ante esta notoria diferencia no resulta admisible su paralelismo, por lo que no se deben tipificar los mismos hechos con tipos penales distintos, en razón de la especificidad de los delitos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes determinados en la Ley General"**.

Finalmente, solicita que, de ser tildadas de inconstitucionales las normas impugnadas, **"también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas"**, por cuestión de efectos, de manera específica se solicita la invalidez en vía de consecuencia **"de los artículos 163, 164, 165, 166 y 167 del Código Penal local"**, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO. Admisión de la acción de inconstitucionalidad. Mediante proveídos de veintidós y veintitrés de enero de dos mil dieciocho, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó, respectivamente, formar y registrar los expedientes relativos a las presentes acciones de inconstitucionalidad, a las que les correspondieron los números **15/2018** –Procuraduría General de la República- y **17/2018** - Comisión Nacional de los Derechos Humanos-, decretó su acumulación atento a que existe identidad respecto del decreto legislativo impugnado, y designó al Ministro **Alberto Pérez Dayán** para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto de veinticuatro de enero de dos mil dieciocho el Ministro instructor admitió las acciones referidas, ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma y al Ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes.

CUARTO. Informes de las autoridades. Las autoridades emisora y promulgadora de la norma general impugnada rindieron sus informes respectivos, los cuales, en síntesis, consisten en lo siguiente:

El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, representado por el Secretario de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, señaló:

- En principio aduce que, lo que el impetrante de la acción de inconstitucionalidad pretende, es dejar sin efectos algo que, en la legislación y entorno local en materia penal, sigue teniendo vigencia, toda vez que los artículos que se impugnan deben seguir aplicándose, lo que haría respetar a su vez el principio *pro persona*.

Es importante hacer énfasis en el sentido de que el artículo 42 impugnado fue reformado en su párrafo primero y segundo, en donde se adicionan también diversas fracciones, lo que se traduce de su lectura en una coordinación y congruencia con las normas generales que a la luz de la reforma penal se han dado en materia de secuestro, asimismo, el Código Nacional de Procedimientos Penales.

- Aunado a lo anterior, lo que el promovente de la acción de inconstitucionalidad busca es declarar la inconstitucionalidad de los artículos a los que remite el artículo 42, fracción I, inciso b), impugnado, a saber, 163 a 167 del mismo Código Penal, preceptos normativos que en ningún momento fueron reformados o adicionados, lo que implica que no se ha configurado un nuevo acto legislativo y, que por otro lado se atiende lo previsto por el artículo transitorio quinto de la Ley General antes referida.

Por lo que respecta al artículo 318, fracciones VII y XVIII adicionadas e impugnadas, se traducen en la armonización de las mismas con relación a la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, por lo que no existe doble tipificación de delito alguno, ya que, por lo que corresponde a la sanción, ésta deriva en un alcance distinto.

Con relación a la presente acción el **Poder Legislativo del Estado de Veracruz**, representado por la Presidenta de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, señaló:

- En principio aduce que el Decreto 379 que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal para el Estado de Veracruz, se realizó de conformidad con lo previsto en los artículos 35 y 36 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, esto es, *respetando las formalidades esenciales del procedimiento legislativo previsto en los numerales antes citados*.

Precisado lo anterior, señala que en el Estado de Veracruz el tipo penal de secuestro se encuentra regulado desde antes que existiera la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro del año dos mil diez, en ese contexto, el delito de secuestro se sanciona de conformidad con lo dispuesto en el artículo quinto transitorio de la ley general que rige actualmente la materia.

- En ese tenor, resulta legal que en el Estado de Veracruz aún exista el tipo penal de secuestro, en atención a que la sanción que se imponga *dependerá de la temporalidad y el momento en el cual se haya ejecutado la conducta punible*, razón por la cual no se puede decretar la inconstitucionalidad de los artículos impugnados, pues la propia ley especial prevé la existencia de la doble regulación del delito de secuestro.

Es decir, resulta legalmente posible que subsistan a la vez *la tipificación y sanción del delito de secuestro en la ley general, así como la del Código Penal del Estado de Veracruz*, pues el legislador federal nunca buscó la erradicación de la sanción que se aplica en los Códigos Penales de las entidades federativas, lo único que buscó a partir del Decreto de 30 de noviembre del año 2010, fue que a *partir de esa fecha los delitos en materia de secuestro se sancionaran conforme a la nueva Ley*, dejando la facultad para los entes investigadores y juzgadores de los Estados para aplicar las sanciones que aún existan en las legislaciones penales en los Estados, cuando esas conductas se hayan cometido hasta antes de la entrada en vigor del citado decreto.

- Finalmente, por lo que hace a los delitos *de tortura y tratos crueles e inhumanos*, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo al artículo tercero transitorio de la ley general en la materia, las entidades federativas contaban con el término de 180 días para armonizar la ley de acuerdo a la tipificación que se le deberá dar a los estados y así mismo crear las facultades para los entes que velaran y aplicarán la ley especial, en ese contexto el Estado de Veracruz, *cuando crea los delitos por hechos de corrupción, lo hace para la efectiva aplicación del Sistema Nacional Anticorrupción*.

Bajo esa perspectiva el legislador al crear y determinar cuáles son las sanciones que se deberán aplicar a los servidores públicos en materia de tortura *no transgredió ninguna disposición constitucional*, pues el legislador *aún contaba con el término para hacer una armonización de la ley para prevenir, investigar y sancionar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*.

QUINTO. Cierre de Instrucción. Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, por acuerdo de veinticuatro de abril de dos mil dieciocho se declaró cerrada la instrucción.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver las presentes acciones de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, incisos g) e i), 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 se plantea la inconstitucionalidad de los artículos 42, fracción I, inciso b), y 318, fracciones VIII y XVIII, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, contenidos en el Decreto 379, publicado en el periódico oficial de la entidad el jueves veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete, señalando como autoridades emisora y promulgadora de las mencionadas normas, al Congreso y Gobernador de la entidad federativa en comentario.

SEGUNDO. Oportunidad. En principio, debe tenerse en cuenta que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá **"de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución"**, las cuales **"podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma"** impugnada.

En congruencia con lo anterior, el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones II y III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, textualmente establece:

"Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

El análisis armónico de los preceptos constitucional y legal antes precisados permite establecer que tratándose de acciones de inconstitucionalidad, **el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días naturales** contados a partir del día siguiente al que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, de lo que se sigue que **para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles**, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente.

En el caso, los preceptos legales impugnados se publicaron en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el **jueves veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete**, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad inició el viernes veintidós de diciembre y concluyó el domingo veintiuno de enero de dos mil dieciocho. Sin embargo, al ser inhábil el día en que feneció tal plazo, la demanda podía presentarse el primer día hábil siguiente, a saber, el **lunes veintidós de enero de dos mil dieciocho**.

En ese contexto, debe precisarse que las demandas relativas a las presentes acciones de inconstitucionalidad se presentaron ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respectivamente, el **lunes veintidós de enero de dos mil dieciocho**, por lo que su interposición resulta oportuna.

TERCERO. Legitimación. La legitimación de los promoventes se analiza en primer término por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

1. De la Procuraduría General de la República. La acción de inconstitucionalidad promovida fue signada por Alberto Elías Beltrán, en su carácter de **Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de dicha Procuraduría**, lo que acredita con copia certificada de su designación en ese cargo por el Presidente de la República.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que el artículo 137 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, prevé que **"durante las ausencias del Procurador"**, el despacho y resolución de los asuntos **"estarán a cargo, en el orden que se mencionan, de los Subprocuradores Jurídico y de Asuntos Internacionales [...]"**; de ahí que el referido subprocurador cuenta con la facultad jurídica para promover la presente acción en ausencia del Procurador General de la República.

Asimismo, el artículo 105, fracción II, inciso i), de la Constitución Federal, establece lo siguiente:

"Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

[...]

i) El Fiscal General de la República **respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones**".

Por lo que si en el caso se plantea la inconstitucionalidad del artículo 42, fracción I, inciso b), del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, el **Procurador General de la República cuenta con legitimación necesaria para hacerlo**¹.

2. De la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Suscribe la demanda **Luis Raúl González Pérez**, en su carácter de Presidente de tal Comisión, lo que acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo por parte del Senado de la República.

De conformidad con el artículo 15, fracciones I y XII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos², el Presidente de ese órgano autónomo constitucional se encuentra facultado para ejercer la representación legal de la referida comisión y para "**[p]romover 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**".

Por lo que, si en el caso se plantea la inconstitucionalidad de diversos preceptos del Código Penal para el Estado de Veracruz, es dable sostener que el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuenta con la legitimación necesaria para interponer el presente medio de control de constitucionalidad.

Apoya la conclusión anterior, la tesis de jurisprudencia número P./J. 7/2007 que es del tenor literal siguiente:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA. La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados: 1. El 33% de los Diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 3. El Procurador General de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. **Por su parte, contra leyes locales están legitimados:** 1. El 33% de los Diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y **4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.** Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán

¹ ARTÍCULOS TRANSITORIOS DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES PUBLICADAS EL 10 DE FEBRERO DE 2014 EN EL D.O.F.

[...]

DÉCIMO SEXTO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República

² "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..."

legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 2. El Procurador General de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal³.

CUARTO. Causas de improcedencia. En este asunto no se hace valer causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte que se actualice alguno.

QUINTO. Estudio. De los conceptos de invalidez hechos valer por la Comisión y Procuraduría accionantes, se advierte que la litis en la presente vía se circunscribe a determinar:

- (1) Si el artículo 42, fracción I, inciso b), del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, invade la esfera de atribuciones legislativas del Congreso de la Unión; vulnera el principio de irretroactividad de la ley; y transgrede el principio de seguridad jurídica; y
- (2) Si el artículo 318, fracciones VIII y XVIII del citado código penal, es contrario al principio de legalidad.

1. Análisis de la regularidad constitucional del artículo 42, fracción I, inciso b), del Código Penal para el Estado de Veracruz. Como se desprende de los planteamientos expuestos tanto por la Procuraduría General de la República, como por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, son tres las razones por las que se estima que debe invalidarse el precepto normativo citado al rubro, a saber:

- (I) Porque invade la esfera de competencias del Congreso de la Unión, respecto a la regulación del tipo y la sanción del delito de secuestro, en términos del precepto 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- (II) Porque vulnera el principio de legalidad, al prever una doble tipificación de los delitos en materia de secuestro, así como al establecer sanciones distintas a las previstas en la Ley General de la materia; y
- (III) Finalmente, porque contraría el principio de irretroactividad de la ley, al permitir la aplicación de una sanción a hechos cometidos antes de su vigencia.

1.1. Vulneración a la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia del delito de secuestro. Como se ha expuesto, la Procuraduría General de la República plantea que resulta inconstitucional el artículo 42, fracción I, inciso b), del Código Penal del Estado de Veracruz, ya que el legislador local invadió la esfera de competencias del Congreso de la Unión, establecida en el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al **"legislar el tipo y sanción en materia de secuestro"**.

Siendo que, a partir de la entrada en vigor de la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Federal, las legislaturas de los estados, e inclusive la Asamblea de la Ciudad de México, **"se encuentran impedidas para emitir disposiciones inherentes a la materia de secuestro, quedando dicha facultad reservada al Congreso de la Unión"**. Ello denota que la descripción típica del delito de secuestro y sanción vigentes **"son las que exclusivamente prevén la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro"**.

A juicio del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el anterior motivo de disenso resulta **fundado** y, para establecer las razones de ello, resulta oportuno en principio, tener en cuenta el sistema de competencias que rige en materia de secuestro y, posteriormente, se determinará lo relativo al desapego de la norma impugnada a dicho sistema competencial.

³ Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV. Mayo de 2007. Página: 1513.

1.1.1. Sistema de distribución competencial en materia de secuestro. Este Alto Tribunal, al resolver las acciones de inconstitucionalidad **25/2011**, **36/2012** y **56/2012**, se pronunció en el sentido de que, conforme a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal, **"corresponde exclusivamente a la Federación legislar en materia de secuestro, correspondiendo a las entidades federativas únicamente el conocimiento y resolución de ese delito, así como la ejecución de sus sanciones"**.

Las consideraciones que al respecto sostuvo este Tribunal Pleno sobre el tema, esencialmente fueron las siguientes:

- La facultad para legislar en materia penal se ejerce tanto por la Federación como por las entidades federativas; **"sin embargo, el artículo 73, fracción XXI constitucional⁴ otorga expresamente al Congreso de la Unión la facultad para expedir una ley general en materia de secuestro, exigiéndole que en ella establezca un contenido mínimo que comprenda los tipos penales y sus sanciones"**, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación.

De esta manera, **"el hecho de que el delito de secuestro en general, se inserte en el ámbito penal, no basta para actualizar la competencia local"**, pues la Constitución Federal delega expresamente la facultad de distribuir competencias en materia de secuestro al legislador federal.

- De este modo, **"corresponde al Congreso de la Unión la tipificación y el establecimiento de sanciones en la referida materia"**, en términos de dicha disposición constitucional, lo que implica que las entidades federativas pueden legislar en materia penal en sus ámbitos territoriales, **"siempre que no se trate de conductas que encuadren en la hipótesis del delito de secuestro establecida en la referida Ley General"**.

Por tanto, la distribución competencial entre la Federación y las entidades federativas en materia de secuestro se encuentra establecida directamente por la Constitución Federal, misma que se reconoce por el artículo 1 de la Ley General en materia de secuestro⁵. Asimismo, dicha ley, en su artículo 2 establece los tipos y punibilidades en materia de secuestro⁶. De este modo, **"corresponde a la misma ley general establecer los tipos y punibilidades en materia de secuestro"**, tal como lo regula en la fracción I, incisos b) y d), del artículo 9⁷.

⁴ **"Artículo 73.-** El Congreso tiene facultad:

[...]

XXI.- Para expedir:

a) Las leyes generales en materias de secuestro y trata de personas, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones.

Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios;

b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales".

⁵ **"Artículo 1.** La presente Ley es reglamentaria del párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de secuestro. Es de orden público y de observancia general en toda la República y tiene por objeto establecer los tipos penales, sus sanciones, las medidas de protección, atención y asistencia a ofendidos y víctimas, la distribución de competencias y formas de coordinación entre los órdenes de gobierno. Para ello la Federación y las Entidades Federativas, en el ámbito de sus competencias, estarán obligadas a coordinarse en el cumplimiento del objeto de esta Ley.

Los Poderes Judiciales de la Federación y de las Entidades Federativas ordenarán de oficio el desahogo de las pruebas que consideren necesarias, así como todas las medidas que sirvan para mejor proveer, de conformidad con las circunstancias que se aprecien durante el desarrollo de los procesos penales de su competencia, privilegiando y garantizando en todo caso la libertad, seguridad y demás derechos de las víctimas y ofendidos de los delitos previstos en el presente ordenamiento."

⁶ **"Artículo 2.** Esta Ley establece los tipos y punibilidades en materia de secuestro. Para la investigación, persecución, sanción y todo lo referente al procedimiento serán aplicables el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y los códigos de procedimientos penales de los Estados.

A falta de regulación suficiente en los códigos de procedimientos penales de las Entidades Federativas respecto de las técnicas para la investigación de los delitos regulados en esta Ley, se podrán aplicar supletoriamente las técnicas de investigación previstas en el Código Federal de Procedimientos Penales".

⁷ **"Artículo 9.** Al que prive de la libertad a otro se le aplicarán:

I. De veinte a cuarenta años de prisión y de quinientos a dos mil días multa, si la privación de la libertad se efectúa con el propósito de:

a) Obtener, para sí o para un tercero, rescate o cualquier beneficio;

b) Detener en calidad de rehén a una persona y amenazar con privarla de la vida o con causarle daño, para obligar a sus familiares o a un particular a que realice o deje de realizar un acto cualquiera;

c) Causar daño o perjuicio a la persona privada de la libertad o a terceros; o

d) Cometer secuestro exprés, desde el momento mismo de su realización, entendiéndose por éste, el que, para ejecutar los delitos de robo o extorsión, prive de la libertad a otro. Lo anterior, con independencia de las demás sanciones que conforme a esta Ley le correspondan por otros delitos que de su conducta resulten."

- Si bien la Ley General en materia de secuestro contempla un ámbito de concurrencia o de competencia compartida entre la Federación y las entidades federativas, contenido principalmente en los artículos 21, 22 y 23, este ámbito comprende⁸: la coordinación a través del Centro Nacional de Prevención y Participación Ciudadana del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en materia de información y prevención de ese delito; y la investigación, persecución y sanción de ese delito.

Por cuanto hace a la concurrencia para la persecución y sanción de los delitos previstos en la referida ley general, los artículos 23 y 40 prevén diversas facultades conferidas a las autoridades locales **"consistentes únicamente en conocer y resolver del delito de secuestro previsto y tipificado en el capítulo II de la Ley General en materia de secuestro, así como ejecutar las sanciones respectivas"**. Esta competencia no conlleva facultades legislativas para la tipificación del delito de secuestro a nivel local⁹.

⁸ "Artículo 21. Las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno se coordinarán a través del Centro Nacional de Prevención y Participación Ciudadana del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública para:

I. Realizar estudios sobre las causas estructurales, distribución geodictiva, estadísticas, tendencias históricas y patrones de comportamiento que permitan actualizar y perfeccionar la investigación para la prevención de los delitos sancionados en esta Ley;

II. Obtener, procesar e interpretar la información geodictiva por medio del análisis de los factores que generan las conductas antisociales previstas en esta Ley con la finalidad de identificar las zonas, sectores y grupos de alto riesgo, así como sus correlativos factores de protección;

III. Suministrar e intercambiar la información obtenida mediante los sistemas e instrumentos tecnológicos respectivos;

IV. Llevar a cabo campañas orientadas a prevenir y evitar los factores y causas que originan el fenómeno delictivo sancionado en esta Ley, así como difundir su contenido;

V. Establecer relaciones de colaboración con las autoridades competentes, así como con las organizaciones sociales privadas con el objetivo de orientar a la sociedad en las medidas que debe adoptar para prevenir los delitos establecidos en esta Ley;

VI. Establecer y, en su caso, conforme a la legislación correspondiente, colaborar con el registro e identificación ante los órganos de seguridad pública, de escoltas privadas o personales que no pertenezcan a ninguna empresa privada de seguridad, y

VII. Observar las demás obligaciones establecidas en otros ordenamientos."

"Artículo 22. La Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal y sus órganos políticos administrativos estarán obligados a remitir al Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, conforme a los acuerdos que se generen en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, su programa de prevención de delitos a que se refiere esta Ley. Además, deberán mantener actualizado un registro con información en materia de secuestros en su demarcación."

"Artículo 23. Los delitos previstos en esta Ley se prevendrán, investigarán, perseguirán y sancionarán por la Federación cuando se trate de los casos previstos en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y cuando se apliquen las reglas de competencia previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Penales: o cuando el Ministerio Público de la Federación solicite a la autoridad competente de la entidad federativa, le remita la investigación correspondiente, atendiendo a las características propias del hecho, así como a las circunstancias de ejecución o la relevancia social del mismo.

En los casos no contemplados en el párrafo anterior, serán competentes las autoridades del fuero común.

Si de las diligencias practicadas en la investigación de un delito se desprende la comisión de alguno de los contemplados en esta Ley, el Ministerio Público del fuero común deberá, a través del acuerdo respectivo, desglosar la averiguación previa correspondiente precisando las constancias o las actuaciones realizadas. Las actuaciones que formen parte del desglose no perderán su validez, aun cuando en su realización se haya aplicado la legislación adjetiva del fuero común y con posterioridad el Código Federal de Procedimientos Penales.

Si de las diligencias practicadas en la investigación de los delitos contemplados en esta Ley se desprende la comisión de alguno diferente del fuero común, el Ministerio Público deberá, a través del acuerdo correspondiente, desglosar la averiguación y remitirla al competente, por razón de fuero o materia. En el acuerdo respectivo se precisarán las constancias o actuaciones, mismas que no perderán su validez, aun cuando en su realización se haya aplicado el Código Federal de Procedimientos Penales y, con posterioridad, la legislación adjetiva del fuero común.

Si el delito produce efectos en dos o más entidades federativas será competente la autoridad investigadora de cualquiera de éstas. El ejercicio de la acción penal corresponderá a la que prevenga.

(...)"

⁹ **"Artículo 40.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y las disposiciones de esta Ley, las instituciones de Seguridad Pública de los tres órdenes de gobierno y las Procuradurías de Justicia de la Federación, de los Estados y del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia y de acuerdo a los lineamientos que establezca el Consejo Nacional de Seguridad Pública, deberán coordinarse para:

I. Cumplir con los objetivos y fines de esta Ley;

II. Diseñar, proponer e impulsar políticas de apoyo, protección y respaldo a las víctimas y sus familiares;

III. Elaborar y realizar políticas de prevención social, de conformidad con las disposiciones establecidas en la presente Ley;

IV. Formular políticas integrales sistemáticas, continuas y evaluables, así como programas y estrategias para el combate de las conductas previstas en la presente Ley;

V. Ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y acciones contra las conductas previstas en la presente Ley;

VI. Distribuir, a los integrantes del Sistema, actividades específicas para el cumplimiento de los fines de la seguridad pública y prevención, investigación y persecución de las conductas previstas en la presente Ley;

VII. Determinar criterios uniformes para la organización, operación y modernización tecnológica para el combate de las conductas previstas en la presente Ley;

VIII. Realizar acciones y operativos conjuntos de las instituciones policiales y de procuración de justicia para dar cumplimiento a lo previsto en esta Ley;

IX. Crear órganos especializados para el combate de las conductas previstas en la presente Ley, compuestos por diferentes áreas institucionales y que puedan interactuar entre sí, de conformidad con los protocolos que al efecto emita el Consejo Nacional de Seguridad Pública;

X. Regular la participación de la comunidad y de instituciones académicas que coadyuven en los procesos de evaluación de las políticas de prevención de las conductas previstas en la presente Ley, así como de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, a través del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana;

XI. Realizar, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, las demás acciones que sean necesarias para incrementar la eficacia en el cumplimiento de los fines de la seguridad pública y de procuración de justicia de las conductas previstas en la presente Ley;

- Por tanto, **"la potestad de tipificar el ilícito de secuestro, corresponde exclusivamente a la Federación"**, en ejercicio de sus facultades en términos del artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, correspondiendo a las entidades federativas únicamente el conocimiento y resolución de ese delito, así como la ejecución de sus sanciones, conforme al señalado artículo 23.

Del artículo 23 de la Ley General en materia de secuestro, **"no deriva una facultad legislativa ni un deber de incorporación de ese delito en los códigos penales locales"**, ya que esta norma lo que establece son los supuestos en los que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre el delito federal de secuestro previsto en la citada ley general.

- El objetivo de la reforma que modificó el artículo 73, fracción XXI constitucional **"fue facultar al Congreso de la Unión para legislar sobre secuestro, a fin de crear una homogeneidad en su regulación para facilitar la investigación, persecución y sanción de este delito y combatirlo con mayor eficacia"**. Se trata de una habilitación para la creación de una ley general que establezca los supuestos en los que las autoridades locales podrán perseguir los delitos tipificados en dicha ley, lo que implica que, en este esquema, corresponde a la ley general establecer los tipos penales y las hipótesis en que deberán ser perseguidos localmente.

De este modo, la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal, **"de ninguna manera autoriza a las entidades federativas a legislar en relación con el delito de secuestro, ni requiere de una incorporación a los códigos penales locales"**, precisamente porque desde la Constitución se faculta al Congreso de la Unión a emitir una ley general en la materia, misma que permite a las autoridades de las entidades federativas conocer de los delitos federales tipificados en ella.

Las anteriores consideraciones dieron lugar a la jurisprudencia P./J. 4/2014 (10a.) intitulada: **"SECUESTRO. LOS ARTÍCULOS 13, FRACCIÓN XI, PÁRRAFOS ANTEPENÚLTIMO Y ÚLTIMO, 317, PÁRRAFO SEGUNDO, 318, PÁRRAFO SEGUNDO Y 319, EN LA PARTE QUE ESTABLECE 'SALVO QUE UNO DE LOS HECHOS SEA TIPIFICADO COMO DE SECUESTRO, EN CUALQUIERA DE SUS VARIABLES O MODALIDADES, PUESTO QUE EN ESTE CASO NO OPERA LA PRESCRIPCIÓN', DE LA LEGISLACIÓN PENAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES, TRANSGREDEN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXI, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 22 DE MAYO DE 2013)"¹⁰.**

Asimismo, el anterior criterio fue reiterado al resolver la acción de inconstitucionalidad **54/2012**, en la cual se precisó que el legislador del Estado de Colima, al calificar como delitos graves el *secuestro*, *secuestro exprés* y *la tentativa de secuestro*, incurrió en una invasión a la esfera de facultades del Congreso de la Unión, **"pues el legislador local es incompetente para legislar en dichas materias, al haber quedado éstas reservadas exclusivamente para el Congreso de la Unión mediante las reformas realizadas a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal, publicadas el cuatro de mayo de dos mil nueve"**.

XII. Rendir informes sobre los resultados obtenidos del Programa Nacional de Procuración de Justicia y del Programa Nacional de Seguridad Pública, y remitirlo a las instancias correspondientes de conformidad con las disposiciones aplicables;

XIII. Promover convenios de colaboración interinstitucional y suscribir acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios con la finalidad de prevenir, perseguir y sancionar las conductas previstas en la presente Ley, en términos de lo establecido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

XIV. Dar seguimiento y evaluación de los resultados que se obtengan por la ejecución de los convenios y acuerdos a que se refiere la fracción anterior. Los convenios y acuerdos deberán ajustarse, en lo conducente, a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

XV. Recopilar, con la ayuda del Sistema Nacional de Seguridad Pública y demás instituciones y organismos pertinentes, los datos estadísticos relativos a la incidencia delictiva de las conductas previstas en la presente Ley con la finalidad de publicarlos periódicamente;

XVI. Colaborar en la prevención, persecución y sanción de las conductas previstas en la presente Ley;

XVII. Participar en la formulación de un Programa Nacional para Prevenir, Perseguir y Sancionar las conductas previstas en la presente Ley, el cual deberá incluir, cuando menos, las políticas públicas en materia de prevención, persecución y sanción del delito, así como la protección y atención a ofendidos, víctimas y familiares;

XVIII. Establecer mecanismos de cooperación destinados al intercambio de información y adiestramiento continuo de servidores públicos especializados en secuestro de las Instituciones de Seguridad Pública, cuyos resultados cuentan con la certificación del Centro Nacional de Certificación y Acreditación, y

XIX. Realizar las acciones y gestiones necesarias para restringir de manera permanente todo tipo de comunicación, ya sea transmisión de voz, datos, o imagen en los Centros de Readaptación Social Federales y de las Entidades Federativas, cualquiera que sea su denominación."

¹⁰ Consultable en la Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3. Febrero de 2014. Tomo I. Página: 236. Décima Época.

Del anterior precedente se emitieron las jurisprudencias P./J. 25/2014 (10a.) y P./J. 27/2014 (10a.) que se leen, respectivamente bajo los rubros siguientes:

"DELITOS GRAVES EN EL ESTADO DE COLIMA. EL ARTÍCULO 10 DEL CÓDIGO PENAL PARA ESA ENTIDAD QUE LOS PREVÉ EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS Y DE SECUESTRO, EN SU TEXTO DERIVADO DEL DECRETO No. 598, INVADE LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 22 DE SEPTIEMBRE DE 2012)"¹¹.

"SECUESTRO EXPRES EN EL ESTADO DE COLIMA. EL ARTÍCULO 199 BIS DEL CÓDIGO PENAL PARA ESA ENTIDAD, ADICIONADO MEDIANTE DECRETO No. 598, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 8 DE SEPTIEMBRE DE 2012, VIGENTE HASTA EL 11 DE NOVIEMBRE DE 2013, INVADE LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN"¹².

1.1.2. Inconstitucionalidad del artículo 42, fracción I, inciso b), del Código Penal para el Estado de Veracruz. Una vez examinado el sistema de competencias que rige en el orden jurídico mexicano respecto al delito de secuestro, procede examinar si el enunciado normativo cuya invalidez se demanda, resulta apegado a tal marco competencial.

Al respecto, se estima oportuno citar el aludido precepto normativo:

"Artículo 42.- Cuando algún miembro o representante de una persona jurídica, de una sociedad, corporación o empresa de cualquier clase, con excepción de las instituciones del Estado, cometa un delito con los medios que para tal objeto las mismas entidades le proporcione, de modo que éste resulte cometido a su nombre, bajo el amparo de la representación social o en beneficio de ella, el juez podrá, en los casos especificados por la ley, decretar en la sentencia las sanciones previstas en este Código, por los tipos penales que el mismo prevé, así como por los señalados en otras leyes, sin perjuicio de la responsabilidad individual por el delito cometido.

Para los efectos de lo previsto en el artículo 422 del Código Nacional de Procedimientos Penales, **a las personas jurídicas se les podrá imponer una o varias de las sanciones previstas en este Código, si hubieran intervenido en la comisión de los siguientes delitos:**

II. De los previstos en el presente Código:

[...]

b) Secuestro, previsto en los artículos 163 al 167".

De la anterior cita se desprende que el legislador de Veracruz precisó que a las personas jurídicas –salvo las personas morales oficiales–, se les podrá imponer una o varias sanciones previstas en el propio Código Penal local, si hubiesen intervenido en la comisión del delito de "[s]ecuestro" al que se refieren los preceptos 163 a 167 del mismo ordenamiento legal, los cuales establecen lo siguiente:

"Artículo 163.- A quien prive de su libertad a otro, se le sancionará:

I. Con veinte a cincuenta años de prisión y multa hasta de mil días de salario, cuando se pretenda:

a). Obtener rescate;

b). Causar daño o perjuicio al secuestrado, o a terceros relacionados con el secuestrado; o

c). Que la autoridad haga o deje de hacer un acto de cualquier índole.

II. La prisión será de treinta años a vitalicia cuando:

a). La víctima del delito sea mujer, menor de edad, mayor de sesenta años o por cualquier causa no pueda resistir el ilícito; padezca alguna enfermedad que requiera el suministro de medicamentos o de tratamiento médico que no deba de ser suspendido.

¹¹ Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5. Abril de 2014. Tomo I Materia(s): Constitucional. Página: 405. Décima Época.

¹² Visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5. Abril de 2014. Tomo I. Página: 408. Décima Época.

b). El sujeto activo del delito sea o haya sido, o se ostente sin serlo, integrante de alguna institución policial o servidor público en alguna de las áreas de prevención o persecución de delitos, administración de justicia o readaptación social; o tenga alguna relación de confianza, laboral, de parentesco o de negocios con la víctima o con sus familiares; cometa el delito en pandilla o asociación delictuosa o con la intervención de inimputables, o mutile el cuerpo de la víctima.

III. La prisión **será de cincuenta años a vitalicia** cuando se prive de la vida a la víctima del delito.

A los sentenciados por el delito de secuestro previsto en este artículo no se les concederán los beneficios comprendidos en la Ley de Ejecución de Sanciones para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y su tratamiento o internamiento penitenciario se ajustará estrictamente a lo que dicho ordenamiento disponga en el caso específico de la comisión de este ilícito.

Artículo 163 Bis.- Comete el delito de privación de la libertad **en su modalidad de secuestro exprés**, el que disponga de otro reteniéndolo sin su consentimiento el tiempo estrictamente indispensable para cometer los delitos de robo, extorsión, o para obtener algún beneficio económico.

Se le impondrán de **veinte a cuarenta años de prisión y multa de quinientos a dos mil días de salario mínimo**, sin perjuicio de las penas que corresponden por los delitos de robo u extorsión y las reglas de aplicación de concurso para la imposición de sanciones.

La pena contemplada en el párrafo que antecede, se le impondrá a quien realice la privación de la libertad a través de una detención en calidad de rehén a una persona amenazándola con privarla de la vida o con causarle daño, para obligar a sus familiares o a un particular a que realice o deje de realizar un acto cualquiera.

Artículo 164.- Si el secuestrador **libera espontáneamente a la víctima dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la privación de su libertad, sin causarle daño y sin haber satisfecho ninguna de las pretensiones a que se refiere el artículo 163** de este Código, se le impondrán de **ocho a quince años de prisión y multa de cien a trescientos días de salario**.

Artículo 165.- Se impondrán de **cinco a doce años de prisión y multa hasta de cien días de salario a quien:**

I. Intervenga, con fines lucrativos, **como asesor de los familiares o de quienes gestionen legítimamente a favor de la víctima, y evite informar o colaborar con la autoridad competente** en el conocimiento de la comisión del secuestro; o

II. **Intimide a los familiares de la víctima o a sus gestores** para no colaborar con las autoridades competentes.

Artículo 166.- Se impondrán de **uno a ocho años de prisión y multa hasta de quinientos días de salario a quien:**

I. **Actúe como intermediario en las negociaciones del rescate sin el acuerdo de los familiares o de quienes gestionen legítimamente a favor de la víctima;**

II. **Proporcione o difunda información confidencial;** o

III. **Aconseje o disuada para no presentar la denuncia del secuestro cometido** o para no informar o no colaborar con la autoridad competente en el conocimiento de la comisión del secuestro.

Artículo 167.- A quien **simule hallarse privado de su libertad bajo amenaza de muerte o daño a su persona, con el fin de obtener rescate, o con el propósito de que la autoridad o un particular lleve o no a cabo un acto cualquiera**, se le impondrán de **cuatro a ocho años de prisión** y multa de cien a quinientos días de salario. Las mismas sanciones se aplicarán a quien preste ayuda para la comisión de este delito".

Conforme a la estructura jurídica de la norma impugnada acabada de examinar, este Alto Tribunal colige que el legislador local, al emitir el precepto 42, fracción I, inciso b), del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, **invadió la esfera de facultades del Congreso de la Unión, al establecer que las personas jurídicas serán responsables del delito de secuestro, bajo los tipos penales y sanciones que el propio código local penal establece respecto de tal delito.**

Es así, pues conforme se ha razonado, *el legislador local es incompetente para legislar en dicha materia, al haber quedado ésta reservada exclusivamente para el Congreso de la Unión*, mediante las reformas realizadas a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal, publicadas el cuatro de mayo de dos mil nueve.

En efecto, **"el artículo 73, fracción XXI constitucional otorga expresamente al Congreso de la Unión la facultad para expedir una ley general en materia de secuestro, exigiéndole que en ella establezca un contenido mínimo que comprenda los tipos penales y sus sanciones"**. De este modo, **"corresponde al Congreso de la Unión la tipificación y el establecimiento de sanciones en la referida materia"**, lo que implica que las entidades federativas pueden legislar en materia penal en sus ámbitos territoriales, **"siempre que no se trate de conductas que encuadren en la hipótesis del delito de secuestro establecida en la referida Ley General"**.

De ahí que, si en la especie el legislador local reguló el delito de secuestro en tratándose de personas jurídicas, bajo los tipos penales y sanciones que establecen los preceptos 163 a 167 del propio Código Penal del Estado de Veracruz, resulta inconcuso que con ello **vulneró la esfera de facultades con las que cuenta el Congreso de la Unión en esa materia**, pues como se ha reiterado, **la tipificación y el establecimiento de sanciones en materia de secuestro corresponde en exclusiva al legislador federal**.

Lo que lógicamente proscribiera que las legislaturas estatales puedan regular la responsabilidad penal, ya de personas físicas, ya de personas morales, por el delito de secuestro –en la especie, mediante la remisión normativa a los tipos y sanciones penales que el propio Código Penal de Veracruz establece en esa materia–; pues con ello se vulnera, precisamente, la finalidad que tuvo el Constituyente Permanente, al reformar la citada disposición constitucional, es decir, **"facultar al Congreso de la Unión para legislar sobre secuestro, a fin de crear una homogeneidad en su regulación para facilitar la investigación, persecución y sanción de este delito y combatirlo con mayor eficacia"**.

En suma, conforme al sistema de distribuciones competenciales en la materia, corresponde exclusivamente a la ley general establecer los tipos y punibilidades en materia de secuestro, en tanto que compete a las autoridades locales conocer y resolver del delito de secuestro *conforme a lo previsto y tipificado en la ley general*, así como *ejecutar las sanciones respectivas* –cúmulo de competencias que evidentemente han sido excedidas en la especie por el legislador de Veracruz–.

Atento a lo hasta aquí expuesto, se concluye que debe **invalidarse** el artículo 42, fracción I, inciso b), del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, que prevé **"[s]ecuestro, previsto en los artículos 163 al 167"**, al ser contrario al precepto 73, fracción XXI, de la Constitución Federal.

Sobre esa base, resulta innecesario que este Alto Tribunal se pronuncie respecto de los restantes argumentos hechos valer por la Procuraduría y la Comisión demandantes, ya que al haberse decretado la invalidez del enunciado normativo impugnado, a ningún fin práctico conduciría el análisis de tales motivos de disenso.

Sustenta lo anterior la jurisprudencia P.J. 37/2004 intitulada: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ"**¹³.

2. Análisis de la regularidad constitucional del artículo 318, fracciones VIII y XVIII, del Código Penal para el Estado de Veracruz. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea que resulta inconstitucional el artículo 318, fracciones VIII y XVIII del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz, porque vulnera el principio de legalidad, *al prever una doble tipificación de los delitos en materia de tortura y tratos crueles e inhumanos, así como al establecer sanciones distintas a las previstas en la Ley General de la materia*.

En efecto, los elementos que determinan el delito tipificado en el artículo 318, fracciones VIII y XVIII, **"comprende los mismos que están determinados para el delito de tortura, tratos crueles, inhumanos, o degradantes previstos en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, lo cual se traduce en una doble regulación de los mismos"**.

Siendo que, respecto a los delitos de tortura y tratos crueles e inhumanos la Constitución Federal **"de ninguna manera autoriza a las entidades federativas a legislar en relación con los delitos respectivos, ni requiere de una incorporación a los códigos penales locales de las mismas"**, precisamente porque desde la Constitución se prevé esta situación estableciendo la viabilidad de emitir una ley general que permita a las autoridades, de las entidades federativas conocer de los delitos tipificados en ella.

¹³ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX. Junio de 2004. Página: 863. Novena Época.

A juicio de este Alto Tribunal, resulta **fundado** el anterior motivo de disenso y, para establecer las razones de ello, resulta oportuno en principio, tener en cuenta el sistema de competencias que rige en materia de tortura y tratos crueles e inhumanos y, posteriormente, se determinará lo relativo al desapego de la norma impugnada a dicho sistema competencial.

2.1. Sistema de distribución competencial en materia de tortura y tratos crueles e inhumanos. Este Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad **25/2016**, y sus acumuladas **27/2016** y **28/2016**, sostuvo, en lo que interesa lo siguiente:

- El diez de julio de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformó el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, mediante el cual se prevé de manera expresa a favor del Congreso de la Unión, **"la facultad exclusiva para expedir, leyes generales que establezcan los tipos penales y sanciones, entre otras, en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes"**.

El referido modelo constitucional parte de la base de que el establecimiento de los tipos penales y sanciones inherentes, así como la distribución de competencia y las formas de coordinación de los distintos órdenes en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, entre otros, requiere de la emisión por parte del Congreso de la Unión de las leyes generales correspondientes.

- Siendo que, las categorías que se enumeran en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General de la República, **"se encuentran dotadas de una fórmula de distribución de facultades específicas que no dejan espacio competencial para que los Estados armonicen o ajusten su propia legislación"**.

En efecto, la enunciación normativa prevista en el citado artículo constitucional, se trata de una habilitación para la creación de una ley general que establezca los supuestos en los que las autoridades locales podrán perseguir, entre otros, los delitos en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, **"lo que implica que, en este esquema, corresponde a la ley general establecer los tipos penales y las hipótesis en que deberán ser perseguidos localmente"**.

- Así, el precepto constitucional en cita **"de ninguna manera autoriza a las entidades federativas a legislar con relación a los delitos respectivos, ni requiere de una incorporación a los códigos penales locales"**, precisamente porque desde la Constitución se faculta al Congreso de la Unión a emitir una ley general en la materia, misma que permite a las autoridades de las entidades federativas conocer de los delitos federales tipificados en ella. En suma, la distribución de competencias a que se refiere el mismo inciso a) de la fracción XXI del artículo 73, constitucional, **"es solamente operativa, ya que federaliza la facultad legislativa en la materia"**.

Lo cual, evidencia que la oportunidad de las legislaturas estatales para emitir alguna modificación o reforma a las leyes relativas anteriores al decreto constitucional antes referido, **"quedó vedada a partir de su entrada en vigor, así como la posibilidad de expedir algún tipo de norma en las materias de referencia"**.

- Además, se observa que la vigencia de la reforma constitucional, conforme al artículo Primero Transitorio del propio Decreto, tuvo lugar el día siguiente de su publicación, esto es, el once de julio de dos mil quince, es decir, **"fue inmediata la vigencia de la reforma referente a la competencia legislativa exclusiva establecida constitucionalmente a favor del Congreso de la Unión para establecer el tipo penal y sanción de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, entre otros"**.

Lo antedicho se justificó por el Constituyente en términos del dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en cuya parte relativa indica: **"Por las consideraciones que anteceden y atendiendo a la relevancia de las materias que se dictaminan, esta Comisión estima relevante atender la propuesta contenida en minuta materia de estudio, a fin de otorgar al Congreso de la Unión, como hoy ocurre con relación a los delitos de secuestro, de trata de personas y electorales, la facultad para expedir leyes generales que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, para los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes"**.

- Asimismo, lo establecido en la consideración Tercera del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; de Derechos Humanos; de Estudios Legislativos; de Estudios Legislativos Primera y de Estudios Legislativos Segunda, relativa a la reforma en comento, se estableció: **"las Comisiones Unidas coinciden con el espíritu de las propuestas en términos de que su inspiración atiende a la necesidad de que los delitos de tortura y de desaparición forzada de personas se encuentren contemplados en nuestro máximo ordenamiento, para dar facultades al Congreso de la Unión a fin de que pueda expedir las leyes generales de la materia. La asignación de dicha facultad legislativa permitiría homologar los tipos penales y las sanciones -como mínimo-, sin demérito de otras previsiones propias en materia, por ejemplo, de medidas cautelares o de atención a las víctimas y los ofendidos de esos ilícitos penales, así como precisar el orden jurídico aplicable por los diferentes ámbitos de competencia en cada uno de los órdenes de gobierno"**.

En ese contexto, a partir del dieciocho de marzo de dos mil dieciséis, **"el Congreso de la Unión era el único órgano legislativo constitucionalmente facultado para establecer, mediante leyes generales, el tipo penal y la sanción para la tortura y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes"**.

2.2. Inconstitucionalidad del artículo 318, fracciones VIII y XVIII, del Código Penal para el Estado de Veracruz. Una vez examinado el sistema de competencias que rige en el orden jurídico mexicano respecto a los delitos de tortura y tratos crueles e inhumanos, procede examinar si los enunciados normativos cuya invalidez se demanda, resultan apegados a tal marco competencial.

Al respecto, se estima oportuno citar nuevamente el artículo 318, fracciones VIII y XVIII, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave:

"Artículo 318. Se impondrán **de tres a doce años de prisión** y multa de doscientas hasta setecientas Unidades de Medidas y Actualización, al servidor público que:

[...]

VIII. Ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas cometiera violencia, vejaciones, **tratos crueles, inhumanos, degradantes** o insultos a persona alguna.

Este delito se agravará cuando el sujeto pasivo se traten menores de edad, personas de la tercera edad, mujeres en cualquier etapa del embarazo, por origen étnico o nacional o cuente con alguna discapacidad física;

XVIII. Obligue al inculcado a declarar, usando la incomunicación, la intimidación, **la tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes"**.

Como se desprende de la anterior cita, el legislador estableció que los servidores públicos que, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas cometan **"tratos crueles, inhumanos, degradantes"**, o bien obliguen al inculcado a declarar usando **"la tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes"**, serán sancionados con una pena de tres a diez años de prisión y multa hasta de cuatrocientos días de salario.

A juicio de este Alto Tribunal, la emisión de tales enunciados normativos **constituye una clara invasión a la esfera de facultades con las que cuenta el Congreso de la Unión para legislar en la materia de delitos de tortura y tratos crueles e inhumanos, en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal.**

Es así, pues como se ha razonado, a partir del diez de julio de dos mil quince se estableció a nivel constitucional, a favor del Congreso de la Unión, **"la facultad exclusiva para expedir, leyes generales que establezcan los tipos penales y sanciones, entre otras, en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes"**. Siendo que las categorías que se enumeran en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General de la República **"se encuentran dotadas de una fórmula de distribución de facultades específicas que no dejan espacio competencial para que los Estados armonicen o ajusten su propia legislación"**.

Lo que implica que **"en este esquema, corresponde a la ley general establecer los tipos penales y las hipótesis en que deberán ser perseguidos localmente"**, habida cuenta que el citado precepto constitucional **"de ninguna manera autoriza a las entidades federativas a legislar con relación a los delitos respectivos, ni requiere de una incorporación a los códigos penales locales"**.

En esa inteligencia, se colige que el legislador local, al pretender regular ciertas hipótesis en las cuales se sancionará penalmente a los servidores públicos al incurrir en **"tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes"**, evidentemente transgredió la esfera de facultades con las que cuenta el Congreso de la Unión

para legislar en la materia, pues como se ha reiterado, *la tipificación y el establecimiento de sanciones respecto a tales delitos corresponde en exclusiva al legislador federal*, conforme lo precisa el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal.

Lo que lógicamente proscribe que las legislaturas estatales puedan regular las hipótesis de responsabilidad penal para los servidores públicos que, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, *incurran en las conductas de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes*; pues tal circunstancia vulnera, precisamente, la finalidad que tuvo el Constituyente Permanente al reformar la citada disposición constitucional, a saber, **"otorgar al Congreso de la Unión [...] la facultad para expedir leyes generales que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, para los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes"**.

Por ende, conforme al sistema competencial en la materia, corresponde exclusivamente a la ley general establecer los tipos y sanciones de las conductas de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes, en tanto que la facultad otorgada a las autoridades locales, **"es solamente operativa"** –competencia que ha sido claramente excedida en la especie por el legislador local–.

Atento a lo hasta aquí expuesto, se concluye que deben **invalidarse** las fracciones VIII y XVIII del artículo 318 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, al resultar contrarias al sistema de competencias establecido en el precepto 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal.

Finalmente, debe precisarse que las fracciones impugnadas deben invalidarse **en su totalidad**, y no solamente en las partes normativas que señalan **"tratos crueles, inhumanos, degradantes"** –fracción VIII–, y **"la tortura o tratos crueles, inhumanos o degradante"** –fracción XVIII–.

Lo anterior, ya que si bien es claro que resultan inconstitucionales los enunciados normativos que señalan **"tratos crueles, inhumanos, degradantes"** –fracción VIII–, así como **"tortura o tratos crueles, inhumanos o degradante"** –fracción XVIII–, por hacer referencia expresa a conductas que sólo pueden ser tipificadas y sancionadas por el Congreso de la Unión.

Lo cierto es que este Alto Tribunal considera que, en aras de lograr la plena supremacía del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, debe suprimirse la totalidad de los tipos penales impugnados en la presente instancia, ya que cuentan con elementos normativos que podrían resultar asimilables a las conductas ya tipificadas y sancionadas por la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

En efecto, la fracción VIII impugnada, aunado a la locución **"tratos crueles, inhumanos, degradantes"**, contiene las diversas **"violencia, vejaciones, [...] o insultos a personas"**¹⁴, con lo cual, en el contexto del ejercicio del servicio público, podrían asemejarse con las acepciones de **"vej[ar], maltratr[ar], degrad[ar], insult[ar] o humilla[r] a una persona"**, que se encuentran previstas como conductas punibles por el artículo 29 de la mencionada ley general, y que precisamente, contiene los elementos normativos del delito de tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes¹⁵.

Asimismo, respecto de la fracción XVIII combatida, se tiene que, aunado a referir expresamente a la **"tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes"**, señala que será sancionado el servidor público que "[o]bligie al inculpado a declarar, usando [...] la intimidación"¹⁶, con lo cual tales conductas reprochables desde la perspectiva penal, podrían asemejarse con las diversas acciones contenidas en el artículo 24 de la ley general mencionada, en tanto prevé que comete el delito de tortura **"el Servidor Público que, con el fin**

¹⁴ **"Artículo 318.** Se impondrán de tres a doce años de prisión y multa de doscientas hasta setecientas Unidades de Medidas y Actualización, al servidor público que:

[...]

VIII. Ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas cometiera violencia, vejaciones, tratos crueles, inhumanos, degradantes o insultos a persona alguna.

Este delito se agravará cuando el sujeto pasivo se traten menores de edad, personas de la tercera edad, mujeres en cualquier etapa del embarazo, por origen étnico o nacional o cuente con alguna discapacidad física."

¹⁵ "Artículo 29. Al servidor público que en el ejercicio de su encargo, como medio intimidatorio, como castigo o por motivos basados en discriminación, veje, maltrate, degrade, insulte o humille a una persona, se le aplicará una sanción de tres meses a tres años de prisión y hasta doscientos días multa".

¹⁶ **"Artículo 318.** Se impondrán de tres a doce años de prisión y multa de doscientas hasta setecientas Unidades de Medidas y Actualización, al servidor público que:

[...]

XVIII. Obligie al inculpado a declarar, usando la incomunicación, la intimidación, la tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes".

de obtener información o una confesión[...] Cometa una conducta que sea tendente o capaz de disminuir o anular la personalidad de la Víctima o su capacidad física o psicológica, aunque no le cause dolor o sufrimiento”¹⁷.

En esa tesitura y, dado el contexto en que se establecen los tipos penales establecidos en el artículo 318, fracciones VIII y XVIII, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, el Pleno de este Alto Tribunal estima que, a fin de lograr el pleno cumplimiento del precepto 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, así como a evitar que se genere inseguridad jurídica respecto a la plausible "doble regulación" de los delitos de tortura y tratos o penas crueles, inhumanos, degradantes, a que hace referencia la Comisión accionante en sus planteamientos, lo procedente es declarar la **invalidez total** de las fracciones normativas impugnadas.

SEXTO. Efectos. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45, en relación con el 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar la fecha y los términos en la que producirán sus efectos las sentencias que dicte en este medio de control constitucional.

En consecuencia, se reitera que la declaratoria de invalidez de los preceptos impugnados del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, deberá fijarse, **en los términos siguientes:**

- (I) El artículo 42, fracción I, inciso b), **en su totalidad.**
- (II) La fracción VIII del artículo 318 **en su totalidad;** y
- (III) La fracción XVIII del artículo 318 **en su totalidad.**

El Tribunal Pleno determina que los procesos penales iniciados con fundamento en el citado artículo 42, fracción I, inciso b), al encontrarse viciados de origen, deberán, *previa reposición del procedimiento, aplicar el tipo penal previsto en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, sin que ello vulnere el principio non bis in ídem*, que presupone la existencia de un procedimiento válido y una sentencia firme e inmodificable, *ninguno de los cuales se actualiza en el caso referido.*

Asimismo, los procesos penales iniciados con fundamento en el diverso artículo 318, fracciones VIII y XVIII del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz, al encontrarse viciados de origen, deberán, *previa reposición del procedimiento, aplicar el tipo penal previsto en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, sin que ello vulnere el principio non bis in ídem*, que presupone la existencia de un procedimiento válido y una sentencia firme e inmodificable, *ninguno de los cuales se actualiza en el caso referido.*

Las declaratorias de invalidez surtirán sus efectos a partir de la fecha en que sean notificados los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz, **retrotrayéndose** tales efectos a la fecha a partir de que entró en vigor el Decreto 379 mediante el cual se reformaron y adicionaron los preceptos normativos impugnados, es decir, **al lunes uno de enero de dos mil dieciocho;** sin perjuicio de que se apliquen los principios en materia penal, de conformidad con los artículos 105 constitucional y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, al Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad, al Primer y Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, a los Tribunales Unitarios del Séptimo Circuito, a los Juzgados de Distrito en el Estado de Veracruz y a la Procuraduría General de Justicia de tal entidad federativa.

Finalmente, como consecuencia de la invalidez decretada, **debe hacerse extensiva la invalidez a los artículos 163 al 167** del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, que si bien no fueron impugnados, ni fueron objeto de reforma en el Decreto que se combate, **establecen el tipo de secuestro y sus sanciones.** Conductas que ya se encuentran previstas y sancionadas en los artículos 9 y 10 de la Ley General.

¹⁷ "Artículo 24.- Comete el delito de tortura el Servidor Público que, con el fin de obtener información o una confesión, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medio de coacción, como medida preventiva, o por razones basadas en discriminación, o con cualquier otro fin:

I. Cause dolor o sufrimiento físico o psíquico a una persona;

II. Cometa una conducta que sea tendente o capaz de disminuir o anular la personalidad de la Víctima o su capacidad física o psicológica, aunque no le cause dolor o sufrimiento, o

III. Realice procedimientos médicos o científicos en una persona sin su consentimiento o sin el consentimiento de quien legalmente pudiera otorgarlo".

En tanto los citados preceptos se encontraban vigentes *con anterioridad a la reforma constitucional y a la entrada en vigor de la Ley General en materia de secuestro*, la invalidez **debe retrotraerse a la fecha en que ésta comenzó a surtir efectos, esto es, el veintiocho de febrero de dos mil once.**

Cabe precisar que los procesos penales iniciados con fundamento en las normas invalidadas se encuentran viciados de origen, por lo que, previa reposición del procedimiento, *se deberá aplicar el tipo penal previsto en la Ley General, vigente al momento de la comisión de los hechos delictivos*; sin que ello vulnere el principio *non bis in ídem*, que presupone la existencia de un procedimiento válido y una sentencia firme e inmodificable, ninguno de los cuales se actualiza en el caso referido.

Asimismo, de conformidad con el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la materia, la declaración de invalidez por extensión de los preceptos antes señalados surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz; sin perjuicio de que se apliquen los principios en materia penal, de conformidad con los artículos 105 constitucional y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo expuesto y fundado, se **resuelve**:

PRIMERO. Son procedentes y fundadas las presentes acciones de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 42, párrafo segundo, fracción I, inciso b), y 318, fracciones VIII y XVIII, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformados y adicionados mediante Decreto número 379, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete, en términos del considerando quinto de esta ejecutoria y para los efectos retroactivos precisados en el considerando sexto de esta decisión.

TERCERO. Se declara la invalidez, por extensión, de los artículos 94, párrafo último, en su porción normativa 'secuestro', y del 163 al 167 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, la cual surtirá sus efectos retroactivos a partir de la entrada en vigor de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos precisados en el considerando sexto de esta determinación.

CUARTO. Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

QUINTO. 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, así como al Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, al Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad, al Primer y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Penal del Séptimo Circuito, a los Tribunales Unitarios del Séptimo Circuito, a los Juzgados de Distrito en el Estado de Veracruz, y a la Procuraduría General de Justicia de tal entidad federativa. En su oportunidad, archívese el expediente.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

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

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en sus temas 1 y 2 consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez de los artículos 42, párrafo segundo, fracción I, inciso b), y 318, fracciones VIII y XVIII, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, adicionado mediante Decreto número 379, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que la declaración de invalidez decretada en este

fallo tenga efectos retroactivos al veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado y 3) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo tenga efectos retroactivos de conformidad con los principios y disposiciones legales aplicables en la materia penal.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con precisiones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con precisiones en cuanto al sentido de su voto, Piña Hernández, Laynez Potisek, y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en declarar la invalidez, por extensión, de los artículos 94, párrafo último, en su porción normativa "secuestro", y del 163 al 167 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, con efectos retroactivos a partir de la entrada en vigor de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán obligado por la mayoría y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos retroactivos a partir de la entrada en vigor de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes o la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según corresponda, y que los procesos penales iniciados con fundamento en las normas declaradas inválidas se encuentran viciados de origen, por lo que, previa reposición del procedimiento, se deberá aplicar el tipo penal previsto en dichas leyes generales, según lo exija cada asunto, sin que ello vulnere el principio non bis in ídem. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz.

En relación con el punto resolutivo quinto:

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

En relación con el pie de los puntos resolutivos:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 4) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, al Primer y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Penal y a los Tribunales Unitarios del Séptimo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Veracruz, al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Estado de Veracruz y a la Fiscalía General del Estado de Veracruz.

El señor Ministro Eduardo Medina Mora I. no asistió a la sesión de ocho de octubre de dos mil diecinueve previo aviso al Tribunal Pleno.

El Señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.- Rúbrica.

El Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Rúbrica.- El Ministro Ponente, **Alberto Pérez Dayán**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veinticuatro fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 15/2018 y su acumulada 17/2018, promovidas por la Procuraduría General de la República y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en su sesión del ocho de octubre de dos mil diecinueve. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a quince de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 86/2018, así como el Voto Concurrente del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2018
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS**

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

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

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

I. TRÁMITE

1. **PRIMERO. Demanda.** Mediante escrito presentado el quince de octubre de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, entonces Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹ promovió acción de inconstitucionalidad en la que reclamó la invalidez del artículo 108, fracción VI, párrafo segundo, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, en la porción que dice: “**no tener antecedentes penales**”, *adicionado* mediante el Decreto 250, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el trece de septiembre de dos mil dieciocho.
2. **SEGUNDO. Conceptos de invalidez.** La Comisión actora sostiene que el artículo 108, fracción VI, segundo párrafo, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora es inválido en la porción que establece: “*no tener antecedentes penales*”, porque transgrede el principio constitucional de reinserción social, y vulnera los derechos humanos de igualdad y no discriminación, así como de trabajo y de acceso a ocupar un empleo dentro del servicio público. Lo anterior, al exigir no tener antecedentes penales como requisito para ocupar el cargo de *Director General en Organismos Descentralizados Operadores de Agua Potable* en los municipios de la referida entidad federativa.
3. La Comisión actora hace valer, en esencia, los siguientes argumentos:
 - 1) **La norma controvertida vulnera el derecho de igualdad y no discriminación protegido en el artículo 1º constitucional.** Esto, porque al impedir acceder al cargo en el servicio público en ella referido, a todas aquellas personas que compurgaron una pena con motivo de la comisión de delito, establece un trato diferenciado excluyente de un sector de la población, que no está justificado en función del acceso al empleo.

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

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

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

De ese ejercicio, la accionante sostiene que la norma impugnada no cumple con ninguno de los parámetros referidos, pues las funciones de dirección de los organismos encargados de suministrar agua potable no justifican una restricción como la que se impone; no puede identificarse una finalidad constitucional imperiosa en la exclusión de personas con antecedentes penales para realizar ese empleo; y no puede afirmarse que la restricción se encuentre conectada con el logro de algún objetivo constitucional, de manera que no resiste un examen de proporcionalidad y razonabilidad. No necesariamente una persona que ha cometido un delito por el que haya sido condenada a una pena, le queda vedado el ejercicio de un cargo en el servicio público.

Por el contrario, la disposición es discriminatoria por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para el acceso al citado cargo público dentro de la mencionada entidad federativa, obstaculizando el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente.

- 2) La porción normativa impugnada vulnera el principio de reinserción social contenido en el artículo 18 constitucional.** Señala que derivado de la reforma a dicho precepto de la Constitución Federal, de dieciocho de junio de dos mil ocho, el derecho a la reinserción social se configuró como el pilar del sistema penitenciario mexicano, considerándolo como el objetivo constitucional de la pena, siendo que toda persona que ha cometido un delito se aparta de la sociedad, y la finalidad última de la pena es reinsertar al individuo a la misma; esto, tal como el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo señala en la jurisprudencia 31/2013 de rubro: "REINSERCIÓN DEL SENTENCIADO. SU ALCANCE CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".

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

En este punto, la Comisión actora cita su documento titulado: "*Pronunciamiento sobre Antecedentes Penales*", realizado el año 2016,² en el que aduce haber señalado lo siguiente:

-Es necesario considerar que los antecedentes penales, forman parte del pasado de la persona y se encuentran dentro de su vida privada y que no desea que otros conozcan por el riesgo a ser discriminado. El que se garantice ese derecho a la vida privada que puede significar una segunda oportunidad, de suyo, representa el derecho a la reinserción social efectiva.

-Debe privilegiarse el derecho a la reinserción social efectiva como un derecho exigible que permita que las personas que han egresado de prisión tras haber cumplido su sentencia, no sean estigmatizadas y se les ofrezca la oportunidad de vivir en igualdad, como un miembro más de la comunidad, siendo uno de los elementos clave para ello, el que se protejan sus datos personales.

Asimismo, hace referencia al pronunciamiento de la Organización de la Naciones Unidas, en el documento denominado "Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos" o Reglas Nelson Mandela, en relación con el derecho a la reinserción social, donde se sugiere lo siguiente:

-Los objetivos de las penas y medidas privativas de libertad son principalmente proteger a la sociedad contra el delito y reducir la reincidencia. Esos objetivos solo pueden alcanzarse si se aprovecha el período de privación de libertad para lograr, en lo posible, la reinserción de los exreclusos en la sociedad tras su puesta en libertad, de modo que puedan vivir conforme a la ley y mantenerse con el producto de su trabajo.³

-En el tratamiento de los reclusos no se hará hincapié en el hecho de su exclusión de la sociedad, sino, por el contrario, en el hecho de que continúan formando parte de ella. Con ese fin se buscará, en lo posible, la cooperación de organismos de la comunidad que ayuden al personal del establecimiento penitenciario en la tarea de reinsertar a los reclusos en la sociedad.⁴

² Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Pronunciamiento sobre antecedentes penales*, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Pronunciamiento_20160828.pdf

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

⁴ *Ibidem*, regla número 90.

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

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

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

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

Constitución Política del Estado de Sonora	
Diputado propietario o suplente	Artículo 33. Para ser diputado propietario o suplente al Congreso del Estado se requiere: (...) IX. No haber sido condenado por la comisión de un delito intencional , salvo que el antecedente penal hubiere prescrito. (...).
Gobernador	Artículo 70. Para ser Gobernador del Estado se requiere: (...) VII. No haber sido condenado por la comisión de un delito intencional , salvo que el antecedente penal hubiere prescrito. (...).
Presidente Municipal Síndico o Regidor	Artículo 132. Para ser Presidente Municipal, Síndico o Regidor de un Ayuntamiento, se requiere: (...) IV. No haber sido condenado por la comisión de un delito intencional , salvo que el antecedente penal hubiere prescrito; (...).

Agente del Ministerio Público	<p>Artículo 105. Para ser Agente del Ministerio Público, se requiere: (...)</p> <p>II. Acreditar que ha observado buena conducta y no haber sido condenado por sentencia ejecutoriada como responsable de delitos intencionales. (...).</p>
Consejero del Poder Judicial del Estado	<p>Artículo 120. El Consejo del Poder Judicial del Estado de Sonora funcionará en Pleno y se integrará hasta por los siguientes siete Consejeros:</p> <p>(...)</p> <p>VI. (...)</p> <p>Los consejeros a que se refieren las fracciones III y VI de este artículo deberán ser ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos, contar con título de Licenciado en Derecho expedido legalmente mínimo siete años previos a la designación, asimismo contar con un mínimo de tres años de ejercicio profesional, gozar de buena reputación y no haber sido condenados por delito intencional y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades. En el caso del Consejero designado por el Supremo Tribunal de Justicia, deberá además gozar de reconocimiento en el ámbito judicial y tener en el desempeño de su cargo por lo menos dos años con anterioridad a la designación. (...).</p>
Juez de Primera Instancia	<p>Artículo 126. Para ser Juez de Primera Instancia se requiere ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, contar con título de Licenciado en Derecho expedido legalmente, un mínimo de tres años de ejercicio profesional, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año.</p>
Juez Local	<p>Artículo 127. Para ser Juez Local se requiere ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, gozar de buena reputación, no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año y tener la competencia necesaria para el desempeño del cargo, a juicio del Supremo Tribunal de Justicia del Estado. (...).</p>

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

4. **TERCERO. Registro y turno.** Mediante proveído de dieciséis de octubre de dos mil dieciocho, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 86/2018 y turnar el asunto a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, para su instrucción y elaboración del proyecto de resolución correspondiente⁵.

⁵ Acción de inconstitucionalidad 86/2018, foja 33.

5. **CUARTO. Admisión y requerimientos.** Por auto de dieciséis de octubre de dos mil dieciocho⁶, la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sonora para que rindieran sus respectivos informes, se requirió al primero el envío de los antecedentes legislativos de la norma general impugnada y al segundo, para que enviara un ejemplar del Boletín Oficial del Estado de Sonora correspondiente al trece de septiembre de dos mil dieciocho en que se publicó el Decreto 250 que reformó la norma cuya inconstitucionalidad se reclama; también se dio vista a la Procuraduría General de la República en términos del artículo 66 de la ley reglamentaria de la materia, sin embargo, dicha autoridad no formuló pedimento o alegato alguno.
6. **QUINTO. Informes de los Titulares del Poder Ejecutivo y Legislativo del Estado de Sonora.** Mediante proveído de veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho⁷, se tuvo a la Directora General de lo Contencioso de la Secretaría de la Consejería Jurídica, así como al Presidente de la Mesa Directiva del Congreso, ambos del Estado de Sonora, rindiendo su informe, en representación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Sonora, respectivamente; el titular del Ejecutivo estatal acompañó a su informe un ejemplar del Boletín Oficial del Estado en el que se publicó el Decreto por el que se expidió la norma impugnada.

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

Poder Ejecutivo:

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

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

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

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

Sostiene que el artículo 108, fracción VI, segundo párrafo, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, al imponer como requisito para ocupar el cargo allí referido, no tener antecedentes penales, recoge una medida idónea y razonable que supera un test de escrutinio estricto, pues tiene un fin constitucionalmente válido como es garantizar el derecho humano al agua protegido por el artículo 4º constitucional, y la medida es conducente para obtener el fin perseguido,

⁶ Ídem, fojas 34 a 36.

⁷ Ídem, foja 208 y 209.

pues con ella se dota de certeza y de un mínimo de confiabilidad a los usuarios, de que los recursos humanos, materiales y económicos destinados a garantizar este derecho son los óptimos y *que las personas a cargo de operar el servicio no han incurrido previamente en la comisión de conductas delictuosas contrarias a la seguridad pública*, sino que sean personas de probada solidez moral, que gocen de buena reputación, para la eficiencia, salud presupuestal y transparencia del organismo (entre otras muchas manifestaciones); por lo que resulta una medida idónea, proporcional y de mínima afectación.

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

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

Poder Legislativo:

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

7. **SEXTO. Alegatos.** Mediante auto de veinticinco de marzo de dos mil diecinueve⁸, se tuvieron por expresados los alegatos que hizo valer la Comisión accionante; y por acuerdo de uno de agosto de ese mismo año se tuvieron por formulados los del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora; sin que la Procuraduría General de la República (hoy Fiscalía) formulara alguno.
8. **SÉPTIMO. Cierre de instrucción.** Por acuerdo de uno de agosto de dos mil diecinueve se ordenó el cierre de la instrucción.⁹

II. CONSIDERACIONES

9. **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹⁰, toda vez que se plantea la invalidez del artículo 108, fracción VI, segundo párrafo, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, en la porción normativa que establece: "*no tener antecedentes penales*", adicionado por Decreto 250, publicado en el Boletín Oficial del Estado de Sonora el trece de septiembre de dos mil dieciocho.
10. **SEGUNDO. Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹¹, dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial, la norma general o tratado internacional impugnados.

⁸ Ídem, fojas 325 y 326.

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

¹⁰ "Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]. II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...)."

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

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

[...]."

¹¹ ARTICULO 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...)."

11. El artículo 108, fracción VI, segundo párrafo, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, se expidió mediante Decreto 250, publicado en el Boletín Oficial del Estado de Sonora el trece de septiembre de dos mil dieciocho. Por tanto, el plazo respectivo transcurrió del **catorce de septiembre** de dos mil dieciocho al **trece de octubre** de la referida anualidad.
12. La demanda de acción de inconstitucionalidad fue presentada *el quince de octubre del dos mil dieciocho* en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo, al ser inhábil el último día para presentar la demanda (sábado trece de octubre de dos mil dieciocho), de conformidad con el referido artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pudo presentarse el día hábil siguiente, de manera que resulta oportuna.
13. **TERCERO. Legitimación.** De conformidad con el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y el numeral 18 del Reglamento Interno de esa Comisión¹², su Presidente es el órgano ejecutivo y ejerce su representación legal, además, tiene facultades para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), así como tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.
14. La demanda de la presente acción de inconstitucionalidad fue promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su entonces Presidente Luis Raúl González Pérez, y se intenta para solicitar la declaración de invalidez de una porción de un precepto contenido en una legislación estatal (Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora), aduciendo que dicha porción es violatoria de derechos humanos; por tanto, se formuló por la parte legitimada para ello.
15. **CUARTO. Causas de improcedencia.** El Poder Ejecutivo del Estado de Sonora sostiene que se actualiza la causa de improcedencia prevista por los artículos 65¹³ y 19, fracción VIII¹⁴, en relación con los numerales 10, fracción I¹⁵ y 59¹⁶, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, *por falta de legitimación procesal de la accionante*, por lo que debe sobreseerse la acción en términos de lo dispuesto por el artículo 20 de la ley reglamentaria referida.
16. Ello, porque se impugna una ley emitida por el Poder Legislativo estatal; es decir, una ley local, motivo por el cual, el organismo facultado para impugnarla es el equivalente estatal de la Comisión promovente.
17. No se actualiza la causa de improcedencia; como se precisó en el considerando anterior, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su Presidente, es un órgano constitucional legitimado procesalmente para interponer la presente acción de inconstitucionalidad, según lo dispuesto en forma expresa por el artículo 15, fracciones I y XI de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y el precepto 18 del Reglamento Interno de esa Comisión, ya que su Presidente, como su representante legal, tiene facultades para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de **leyes locales** emitidas por los Poderes Legislativos de los Estados de la República.

¹² **Artículo 15.-** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...)."

Artículo 18.- La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.

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

¹⁴ **ARTICULO 19:** Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

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

¹⁵ **ARTICULO 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

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

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

18. Por otra parte, este Alto Tribunal, conforme a sus facultades de estudio oficioso, no advierte la actualización de alguna causa de improcedencia, por lo que a continuación se analizan los conceptos de invalidez planteados.
19. **QUINTO. Estudio.** Algunos de los argumentos que formula la accionante son **fundados**, y suficientes para declarar la invalidez de la porción normativa impugnada.
20. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos reclama la invalidez del artículo 108, fracción VI, párrafo segundo, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, en la parte que establece como requisito para acceder al cargo de Director General del Organismo Descentralizado de Agua Potable en los municipios de la referida entidad: “*no tener antecedentes penales*”.
21. Como se precisó en la síntesis de conceptos de invalidez hecha en apartado anterior, la actora sostiene como uno de sus argumentos torales, que la porción normativa referida vulnera **el derecho de igualdad**, protegido por el artículo 1º constitucional, porque establece un trato diferenciado entre los aspirantes a obtener el puesto de Director General en Organismos Descentralizados Operadores de Agua Potable en los municipios del Estado de Sonora, en tanto excluye de la posibilidad de ocupar dicho cargo a todos aquellos interesados que, cumpliendo con los demás requisitos para ello, tengan antecedentes penales, y tal exclusión no tiene una justificación válida, en razón del trabajo a desempeñar.
22. La argumentación anterior, en consideración de este Tribunal Pleno, resulta sustancialmente **fundada**.
23. El precepto impugnado dispone:
- “Artículo 108.- El Ayuntamiento en los acuerdos que creen organismos descentralizados, deberá establecer, entre otros elementos:
- (...)
- (REFORMADA, B.O. 13 DE SEPTIEMBRE DE 2018)
- VI. La manera de designar al director general y los requisitos que deberá reunir.
- Tratándose de organismos operadores de agua potable, el director general deberá ser ciudadano mexicano, contar con título profesional expedido por institución con reconocimiento de validez oficial otorgado por las autoridades educativas; contar con experiencia probada en temas hidráulicos, de gestión del agua o administración de recursos hídricos; **no tener antecedentes penales**, no estar inhabilitado para ocupar cargos públicos y no tener parentesco hasta en el cuarto grado, sea consanguíneo o por afinidad, con el Presidente Municipal;
- (...).”
24. En principio, es pertinente destacar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su Primera Sala, ha considerado que el concepto de “antecedentes penales”, *en un sentido amplio*, se refiere a los registros que efectúa la autoridad administrativa con el propósito de llevar un control de los procesos que se instruyen contra las personas, y en su caso, de las condenas recaídas a los sentenciados¹⁷; de manera que conforme al texto de la norma que se examina, en tanto que en ella se empleó la frase “*no tener antecedentes penales*”, habrá de entenderse referida no sólo a las personas que hayan sido sentenciadas y hayan cumplido una pena por la comisión de delito, sino inclusive a aquellas personas contra quienes se instruyó o se instruye un proceso penal cuyo registro esté vigente, aun cuando no hayan sido sujetos de una condena. De modo que el precepto en cuestión ha de examinarse tomando en cuenta esa amplitud del concepto.
25. Preciado lo anterior, debe señalarse que este Tribunal Pleno, ya tuvo oportunidad de pronunciarse sobre una norma local, que exigía como requisito para acceder a un cargo en el servicio público de la entidad federativa, *el no tener antecedentes penales*, esto, en la resolución de la acción de inconstitucionalidad **107/2016**¹⁸; y al respecto, sostuvo lo siguiente:

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

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

“SEXTO. (...) Esta Suprema Corte ha sostenido que la igualdad reconocida en el artículo 1º constitucional, es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual, invariablemente se predica de algo y consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los 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.¹⁹

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

Por otra parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha establecido en su jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.)²⁰ 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.

¹⁹ Ver acción de inconstitucionalidad 8/2014, fallada por el Tribunal Pleno el once de agosto de dos mil quince por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales; así como el amparo directo en revisión 1349/2018, resuelto por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el 15 de agosto de 2018 por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (Presidenta y Ponente).

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

Por lo que hace al segundo principio, éste opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

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

De ahí que se considere que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión 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 (...)"

26. Atento al marco normativo invocado en ese precedente de acción de inconstitucionalidad 107/2016 sobre el derecho de igualdad, y al criterio sustentado por este Pleno en el estudio relativo, debe decirse que en el presente caso, también se observa que el artículo 108, fracción VI, segundo párrafo, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, en la parte que exige "*no contar con antecedentes penales*" como requisito para ocupar el cargo de Director General de Organismos Descentralizados Operadores de Agua Potable en los municipios de la referida entidad, resulta contrario **al derecho de igualdad**.
27. Dicho precepto está dirigido a todas aquellas personas que puedan ser potenciales ocupantes del cargo público de Director General de Organismos Descentralizados Operadores de Agua Potable en los municipios del Estado de Sonora, por cumplir los siguientes requisitos: 1) ser ciudadano mexicano; 2) contar con un título profesional expedido por institución con reconocimiento de validez oficial otorgado por las autoridades educativas; 3) contar con experiencia probada en temas hidráulicos, de gestión del agua o administración de recursos hídricos; 4) no estar inhabilitado para ocupar cargos públicos; y 5) no tener parentesco hasta el cuarto grado, sea consanguíneo o por afinidad, con el Presidente Municipal.
28. Los requisitos anteriores, sin prejuzgar en este fallo sobre la constitucionalidad de cada uno de ellos en lo particular, pues no son cuestionados en el caso, en principio, como bloque, se advierten encaminados a asegurar que la persona que ocupe el cargo *tenga un determinado perfil* que el legislador estimó necesario para el desempeño de las funciones inherentes al mismo (lo relativo a la preparación profesional y a la experiencia en temas relacionados con el manejo de fuentes hídricas) y para el cumplimiento de exigencias formales previstas en la legislación respecto de quienes pretenden laborar como servidores públicos (las relativas a ser mexicano, a no estar inhabilitado para ocupar cargos públicos, y a no tener parentesco en el grado indicado con el Presidente Municipal); de modo que, se reitera, tales requisitos parecen congruentes para efecto de configurar un perfil adecuado a la persona que desempeñará el cargo público, a efecto de garantizar, en lo posible, la correcta realización de la función, en las condiciones legales exigibles.

29. Sin embargo, dentro del grupo de *potenciales aspirantes* que cumplan con los anteriores requisitos, el legislador local hace **una distinción** entre los destinatarios de la norma, al introducir un requisito adicional relativo a que **no se tengan antecedentes penales**.
30. Dicho requisito, en estricto sentido, ya no está estrictamente vinculado con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar en cuanto a tener la preparación y experiencia necesarias para el puesto de que se trata, y reunir las demás formalidades exigibles propias del servicio público, que en principio se pueden admitir como razonables para ese puesto o cargo; sino que, es un requisito que formalmente no guarda una relación *objetiva* con los demás inherentes a la naturaleza del trabajo a realizar, pues exigir al aspirante que demuestre que en su pasado, no ha incurrido en una conducta que el sistema de justicia le haya reprochado y haya dado lugar a sujetarlo a un proceso penal y/o en su caso, a imponerle una pena, entraña que, *para efectos del acceso al empleo*, se introduzca una exigencia de orden moral, en el sentido de que la persona no debe haber incurrido antes en alguna conducta que la ley penal considerara jurídicamente reprochable, para que pueda aspirar a la obtención del cargo, sin que ello tenga realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro del puesto laboral.
31. Cabe advertir que, igual que lo señaló este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 107/2016, la porción normativa **“no tener antecedentes penales”** aquí impugnada, comprende todo tipo de delitos, graves o no graves; culposos o dolosos; cualquiera que sea la pena impuesta; y sin precisar, además, si se refiere a la existencia de sentencias firmes o tan solo a que exista sujeción a un proceso penal en curso; de manera que **se trata de una configuración normativa sobreinclusiva**, sin prejuzgar aquí sobre aquellas otras normas que pudieran exigir no contar antecedentes penales sobre determinados delitos (por ejemplo patrimoniales); a la forma de su comisión (culposa y dolosa o solo ésta); a su penalidad (cualquiera o solo de prisión), entre otros, que ameriten un estudio específico según el caso.
32. Pero en la especie, conforme al puesto de Director General de Organismos Descentralizados Operadores de Agua Potable en los municipios del Estado de Sonora, se concluye que el legislador local, en la norma cuestionada, introduce una diferenciación entre los aspirantes, que excluye de la posibilidad de acceder al puesto público referido a aquellas personas que, pese a cumplir con el resto de los requisitos para desempeñarse en él, cuentan en su haber con un antecedente penal; diferencia que, como se indicó, no encuentra una justificación objetiva, de modo que resulta contraria al ejercicio del derecho al empleo en condiciones de igualdad, entre sujetos que se encuentran en una situación similar jurídicamente relevante por satisfacer el resto de los requisitos inherentes al cargo, por lo que vulnera el artículo 1º constitucional.
33. Conforme al resultado del estudio hecho con antelación, se torna innecesario examinar el resto de los conceptos de invalidez, al estar ya demostrado que la norma, en la parte cuestionada, no es constitucional.
34. Es por ello que lo procedente es declarar la invalidez de la porción normativa impugnada.
35. **SEXTO. Efectos de la invalidez de la norma.** De conformidad con los artículos 41 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Sonora.
36. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 108, fracción VI, párrafo segundo, en su porción normativa **“no tener antecedentes penales”** de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, reformado mediante Decreto número 250, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el trece de septiembre de dos mil dieciocho, de conformidad con lo establecido en el apartado II, parte quinta, de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Sonora, en atención a lo dispuesto en el apartado II, parte sexta, de esta determinación.

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

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

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

En relación con el punto resolutivo segundo:

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

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

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

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

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

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

El Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- La Ponente, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- El Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de diecinueve fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 86/2018 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veintisiete de enero de dos mil veinte y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a veintiuno de enero de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de diecinueve fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 86/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en su sesión del veintisiete de enero de dos mil veinte. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinte de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2018, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el veintisiete de enero de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 86/2018, en la que se declaró la invalidez de la porción normativa del artículo 108, fracción VI, segundo párrafo de la Ley de Gobierno y Administración Municipal de Sonora¹ que establecía el requisito de “no tener antecedentes penales” para acceder al cargo de Director General de los organismos descentralizados en esa entidad.

De acuerdo con una mayoría de Ministras y Ministros, la porción normativa “no tener antecedentes penales” viola el derecho de igualdad y la prohibición de no discriminación, porque introduce una exigencia general de orden moral que carece de una justificación objetiva vinculada con el perfil del cargo público, además de que no distingue entre diversos tipos de delito, pena, o situación procesal.

En este voto concurrente me pronunciaré en el mismo sentido que me pronuncié en la acción de inconstitucionalidad 107/2016², respecto de la porción normativa que exige “no tener antecedentes penales”. **Si bien coincido en que dicha exigencia viola el derecho de igualdad, me parece que la metodología con la que se alcanzó esta conclusión no fue la adecuada.**

Desde mi perspectiva, la resolución debió de considerar enfáticamente que las personas con antecedentes penales presentan un caso de categoría sospechosa en los términos del artículo 1º de la Constitución General y, por lo tanto, el párrafo segundo de la fracción VI, del artículo 108 debió examinarse bajo un test de escrutinio estricto. Esto significa que la argumentación debió estructurarse conforme a las siguientes etapas: (i) determinar si la medida persigue un objetivo constitucionalmente importante; (ii) verificar si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con esta finalidad, y (iii) determinar si se trata de la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad identificada.³

Las personas con antecedentes penales son un grupo vulnerable a la discriminación y sistemáticamente desventajado en nuestra sociedad. Al exigir que no se tengan antecedentes penales la norma excluye a estas personas de la participación en la vida política del Municipio y robustece el estigma social en su contra. Por esa razón, como lo he sostenido anteriormente,⁴ este grupo debe entenderse como una categoría sospechosa en los términos del artículo 1º de la Constitución General, que establece una cláusula residual para grupos que han sido sistemáticamente discriminados.

I. El argumento de la mayoría

La sentencia retoma todas las consideraciones esgrimidas en la acción de inconstitucionalidad 107/2016, por lo que comienza por presentar algunas bases de la doctrina en torno al derecho a la igualdad y la prohibición de no discriminación, la cual a su vez retoma las consideraciones de la *acción de inconstitucionalidad 8/2014* y el *amparo directo en revisión 1349/2018*.

A la luz de estas consideraciones, la mayoría declaró la porción normativa “no tener antecedentes penales” contraria al derecho de igualdad en atención a tres razones. En primer lugar, la mayoría consideró que la norma impugnada **viola el derecho a la reinserción social**, debido a que la finalidad de la reinserción implica que las personas que salen de la cárcel puedan acceder a un empleo, por lo que el Estado no debe negar el acceso al empleo a quienes hayan cumplido con una sentencia salvo que se justifique plenamente. En este sentido, la mayoría consideró que no se deben de excluir a las personas con antecedentes penales la posibilidad de ocupar un cargo público.

¹ **Artículo 108.-** El Ayuntamiento en los acuerdos que creen organismos descentralizados, deberá establecer, entre otros elementos: [...]

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

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

² Resuelta el 23 de enero de 2020, por unanimidad de 11 votos, bajo la ponencia de la Ministra Yasmin Esquivel Mossa.

³ Al respecto véase la tesis jurisprudencial 87/2015 de la Primera Sala, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 109, de rubro: “**CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO**”.

⁴ Ver, por ejemplo, el posicionamiento que presenté en la Acción de inconstitucionalidad 40/2014, aprobada por este Tribunal Pleno en sesión pública de 1 de octubre de 2014.

En segundo lugar, la mayoría apuntó que la norma **viola el derecho de igualdad**, debido a que introduce una diferencia injustificada que excluye del cargo a todas las personas que tengan hasta un “mínimo antecedente penal”. En efecto, el requisito que impone la norma no guarda una relación objetiva con los demás requisitos inherentes a la naturaleza del trabajo a realizar. Así, la mayoría señaló que el legislador local trazó una distinción que no se encuentra estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al cargo en cuestión: Director General. De acuerdo con la mayoría, esta norma introduce una “exigencia de orden moral” que no tiene justificación objetiva “en función del desempeño presente y futuro del puesto público”.

Finalmente, la mayoría sostuvo que el precepto impugnado **es discriminatorio** pues hace una distinción basada en la condición social que no satisface un test de escrutinio estricto. Esto es así, ya que este requisito, en sí mismo, no tiene incidencia alguna en la preparación profesional y experiencia que debe tener la persona aspirante al cargo.

II. Razones del disenso

Desde mi perspectiva, **bastaba realizar el estudio *exclusivamente* a la luz de la prohibición de discriminación para determinar la inconstitucionalidad de la medida, en tanto que la norma impugnada realiza una distinción que impacta directamente en un grupo especialmente vulnerable: las personas que han cumplido una pena y buscan reintegrarse a la sociedad**. Así, considero que se tuvo que haber aplicado un test de escrutinio estricto.

En efecto, aunque coincido plenamente en que la porción normativa vulnera el derecho a la igualdad porque exige a las personas que aspiren al cargo de Director General de organismos descentralizados no tener antecedentes penales, difiero de la metodología empleada por la mayoría. Desde mi punto de vista, la norma impugnada realiza una distinción que impacta directamente en un grupo especialmente vulnerable: las personas que han cumplido una pena y buscan reintegrarse a la sociedad. Como consecuencia, la porción impugnada debió de evaluarse conforme a un test de escrutinio estricto.

En la Suprema Corte hemos sostenido reiteradamente que cuando una distinción impugnada se apoya en una “categoría sospechosa” debe realizarse un test estricto para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad.⁵ En esos casos, hemos señalado que es necesario someter la labor del legislador a un escrutinio *especialmente riguroso* desde el punto de vista del respeto a la igualdad.⁶

Una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando se apoya en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1º constitucional: origen étnico, nacionalidad, género, edad, discapacidad, condición social, salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil “o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las

⁵ Por todos, véase “IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA.” [Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVII, Junio de 2008, Página: 440 Tesis: 2a. LXXXIV/2008 Tesis Aislada Materia(s): Constitucional]; “IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUZGADOR CONSTITUCIONAL DEBE ANALIZAR EL RESPETO A DICHA GARANTÍA CON MAYOR INTENSIDAD.” [Novena Época. Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVII, Junio de 2008, Página: 439, Tesis: 2a. LXXXV/2008, Tesis Aislada Materia(s): Constitucional]; “MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.” [Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXX, Diciembre de 2009 Página: 1255, Tesis: P./J. 120/2009 Jurisprudencia Materia(s): Constitucional]; “PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO.” [Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXII, Septiembre de 2010 Página: 185, Tesis Aislada Materia(s): Constitucional]; “PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS.” [Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXII, Septiembre de 2010, Página: 183, Tesis: 1a. CIV/2010 Tesis Aislada Materia(s): Constitucional]; “IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA.” [Novena Época. Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXI, Abril de 2010 Página: 427, Tesis: 2a./J. 42/2010 Jurisprudencia Materia(s): Constitucional]; “MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. AL TRATARSE DE UNA MEDIDA LEGISLATIVA QUE REDEFINE UNA INSTITUCIÓN CIVIL, SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE VERIFICARSE EXCLUSIVAMENTE BAJO UN PARÁMETRO DE RAZONABILIDAD DE LA NORMA (ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2009)”. [Novena Época. Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXIV, Agosto de 2011 Página: 873, Tesis: P. XXIV/2011. Tesis Aislada Materia(s): Constitucional] “CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD INTENSO.” [Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXIV, Agosto de 2011 Página: 24, Tesis: P. VII/2011. Tesis Aislada Materia(s): Constitucional]; “ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN.” [Novena Época. Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXIV, Agosto de 2011 Página: 5, Tesis: P./J. 28/2011, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional].

⁶ “IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)” [Novena Época, Registro: 169877, Primera Sala, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVII, Abril de 2008, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a./J. 37/2008, Página: 175].

personas”. Así, la utilización de estas categorías debe examinarse con mayor rigor precisamente porque sobre ellas pesa la *sospecha* de ser inconstitucionales. En estos casos, puede decirse que las leyes que las emplean para hacer alguna distinción se ven afectadas por una *presunción de inconstitucionalidad*.⁷ Con todo, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, lo que prohíbe es su utilización de forma injustificada. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.

Los antecedentes penales como categoría sospechosa

Si bien el texto del artículo 1° constitucional no contempla expresamente a las personas que han cumplido una pena como una categoría sospechosa que justifique una presunción de inconstitucionalidad, lo cierto es que esta norma constitucional dispone que lo será “*cualquier otra que atente contra la dignidad humana*”.

Desde mi perspectiva, las personas con antecedentes penales constituyen un grupo especialmente vulnerable a sufrir discriminación⁸ en la medida en la que enfrentan obstáculos diferenciados para participar en la vida política y social, únicamente por haber estado en reclusión.⁹ Estos obstáculos son el reflejo de un proceso de estigmatización que se origina en el castigo penal, pero perdura más allá de la cárcel.

Efectivamente, de acuerdo con la literatura especializada “el castigo penal es un proceso de estigmatización”.¹⁰ Designar a una persona como “criminal” le imprime una marca que la presenta como inferior y peligrosa a los ojos de la sociedad. Desafortunadamente, esta “marca” o estigma perdura más allá de la liberación y no se borra con una sentencia absolutoria.¹¹ A pesar de que la pena privativa de la libertad debe estar claramente delimitada y no debe añadir un sufrimiento mayor,¹² el estigma se prolonga a través de la exclusión que enfrentan estas personas para reintegrarse plenamente a la sociedad, lo que prolonga un castigo con el que ya cumplieron.

La vulnerabilidad de las personas con antecedentes penales es especialmente patente en el acceso a un trabajo. Por ejemplo, en 2009, de un total de 3,934 internos del fuero federal que obtuvieron el beneficio de libertad anticipada únicamente el 1.1% logró colocarse en un puesto de trabajo.¹³ De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sin medidas que impulsen afirmativamente sus oportunidades de trabajo, las personas condenadas a penas privativas de la libertad corren “el riesgo de permanecer en un ciclo de exclusión social y reincidencia criminal”.¹⁴ Desafortunadamente, la falta de políticas públicas orientadas a promover la reinserción social —incluyendo oportunidades de reinserción laboral— es uno de los problemas más graves y extendidos en Latinoamérica.¹⁵

La situación de vulnerabilidad que enfrentan las personas con antecedentes penales presenta capas adicionales de marginación y estigmatización. En las poblaciones carcelarias comúnmente se encuentran sobrerrepresentados grupos que han sido históricamente discriminados por su origen étnico¹⁶ o su raza.¹⁷ Particularmente en México, la prisión se utiliza desproporcionadamente para castigar delitos cometidos por

⁷ Sobre la inversión de la presunción de constitucionalidad de las leyes en casos de afectación de intereses de grupos vulnerables, véase Ferreres Comella, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, 2ª ed., Madrid, CEPC, 2007, pp. 220-243.

⁸ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Los Derechos Humanos y las Prisiones: Manual de capacitación en derechos humanos para funcionarios de prisiones*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, Serie No. 11, 2004, pág. 168.

⁹ México Evalúa, *La cárcel en México: ¿para qué?*, págs. 23-24.

¹⁰ Catalina Pérez Correa, *El Sistema Penal como Mecanismo de Discriminación y Exclusión*, págs. 143-173, en “Sin Derechos: Exclusión y Discriminación en el México Actual”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014. Disponible en red: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3541/8.pdf>, pág. 164.

¹¹ *Ibidem*.

¹² CIDH, Informe Anual 2002, Capítulo IV, Cuba, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 1 Rev. 1, adoptado el 7 de marzo de 2003, párr. 73; y CIDH, Informe Anual 2001, Capítulo IV(c), Cuba, OEA/Ser.L/V/II.114, Doc. 5 Rev., adoptado el 16 de abril de 2002, párr. 76.

¹³ De acuerdo con datos de la Auditoría Superior de la Federación, reportados por Catalina Pérez Correa en *Marcando al delincuente: estigmatización, castigo y cumplimiento del derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. *Revista Mexicana de Sociología* 75, núm. 2 (abril-junio, 2013): 287-311, pág. 300.

¹⁴ *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 64, 31 de diciembre de 2011, párrafo 610.

¹⁵ *Ibidem*. Ver también, en general: CIDH, Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas, OEA/Ser.LV/II., DOC. 46/13, 30 de diciembre de 2013.

¹⁶ “Las personas pertenecientes a minorías étnicas suelen estar excesivamente representadas en las poblaciones penitenciarias en muchos países”, *supra* nota 5.

¹⁷ Ver, por ejemplo: Fagan, Jeffrey y Meares, Tracey, “*Punishment, Deterrence and Social Control: The Paradox of Punishment in Minority Communities*”, *Ohio State Journal of Criminal Law*, núm. 6, 2008, pág. 214.

hombres jóvenes que provienen de sectores económicamente marginados.¹⁸ Estas condiciones actualizan una discriminación estructural que asfixia sistemáticamente sus oportunidades de integrarse a la vida laboral.¹⁹ Por lo demás, no puede olvidarse el prejuicio asociado con las inmensas dificultades que enfrentan las personas privadas de su libertad en condiciones de hacinamiento y violencia física y emocional, ausencia de servicios básicos, entre otros.²⁰

Reconociendo esta compleja realidad, por ejemplo, tanto la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Discriminación²¹ como la Ley Nacional de Ejecución Penal²², contemplan expresamente los antecedentes penales como una categoría respecto de la que está prohibida la discriminación.

En este sentido, es evidente que las normas jurídicas que prohíben categóricamente a este grupo de personas acceder a un cargo público corren un riesgo muy significativo de excluirlas de participar en la vida pública de la comunidad de manera injustificada, y de reforzar el estigma social que padecen. Distinciones basadas en esta categoría comunican públicamente la idea de que estas personas no son aptas para ocupar una posición de liderazgo y cooperación en la vida política de una comunidad por el simple hecho de haber sido privadas de su libertad. Esto fortalece el prejuicio negativo en su contra, reduce su identidad a la de individuos que estuvieron privados de su libertad, y margina el resto de virtudes y capacidades que poseen. Por ello, los antecedentes penales en este contexto deben considerarse una categoría sospechosa en términos del artículo 1º de la Constitución General.

El test de igualdad de escrutinio estricto

Así las cosas, partiendo de la base que esta Suprema Corte ya ha sostenido que cuando una ley contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, el juzgador debe realizar un *escrutinio estricto* de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad, me parece que la resolución debió apegarse a dicha metodología para evaluar esta porción normativa. Es decir, la sentencia debió verificar si (i) la medida persigue un objetivo constitucionalmente importante; (ii) si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con dicha finalidad; y (iii) si se trata de la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad descrita²³.

¹⁸ *Supra* nota 7, pág. 288.

¹⁹ Estefanía Vela Barba, La discriminación en el empleo en México, 2017, págs. 116-117, notando que "la cárcel se ha convertido en un mecanismo para castigar la pobreza, más que el delito" (pág. 117). Ver también: Catalina Pérez Correa, Las mujeres invisibles: los verdaderos costos de la prisión, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, p. 10, notando "que las familias de los internos provienen, mayoritariamente, de contextos sociales desaventajados", y mostrando los costos en los que incurrir los familiares de los internos para soportar sus gastos más básicos de comida, agua, ropa, cobijas, limpieza y medicina, entre otros.

²⁰ La Primera Sala de la Suprema Corte ya ha tenido oportunidad de subrayar las condiciones que enfrentan las personas privadas de su libertad en América Latina y particularmente en México al resolver el Amparo en Revisión 644/2016, 8 de marzo de 2017, págs. 23-25.

²¹ **Artículo 1.** Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de interés social. El objeto de la misma es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.

Para los efectos de esta ley se entenderá por:

[...]

III. Discriminación: Para los efectos de esta ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el 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 identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los **antecedentes penales** o cualquier otro motivo;

[...].

²² **Artículo 4.** Principios rectores del Sistema Penitenciario

El desarrollo de los procedimientos dentro del Sistema Penitenciario debe regirse por los siguientes principios:

[...]

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 bajo las 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 identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, 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.

[...].

²³ Al respecto véase la tesis jurisprudencial 87/2015 de la Primera Sala, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 109, de rubro: "**CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO**".

Efectivamente, la primera parte del test de escrutinio estricto exige evaluar si la distinción cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante. En este caso, es posible desprender que el objetivo del legislador fue asegurar la honradez y apego a la legalidad de las personas que pretenden ocupar cargos públicos; finalidad que se considera de especial relevancia, tal como se desprende del artículo 109, fracción III, primer párrafo, constitucional²⁴.

En una segunda etapa, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa identificada anteriormente. Al respecto, esta Suprema Corte ha explicado que la medida legislativa debe estar *directamente conectada* con la consecución de los objetivos constitucionales identificados por el operador jurídico. En otras palabras, la medida debe estar encaminada a la consecución de la finalidad, sin que pueda considerarse suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.

En ese sentido, me parece que la medida analizada no está estrechamente vinculada a la finalidad descrita al resultar *sobreinclusiva*. Lo anterior, pues advierto que la prohibición establecida por el legislador tiene un carácter absoluto y no distingue entre formas de comisión del delito —dolosa o culposa—, bienes jurídicos tutelados, tipo y duración de la sanción o, incluso, temporalidad entre la comisión del delito y el momento en que se aspira a ocupar el cargo en cuestión. Así, podría darse el caso de que una persona tuviera antecedentes penales por homicidio o lesiones culposas y que se le impidiera acceder al cargo, con lo cual evidentemente no se cumple con la finalidad perseguida por el legislador.

Por lo tanto, si la porción normativa “y no tener antecedentes penales” prevista como requisito para desempeñar los cargos de Director General en el artículo impugnado, es excesivamente amplia para lograr los objetivos constitucionalmente relevantes perseguidos por el legislador; debemos concluir que la misma resulta discriminatoria y, consecuentemente, lo procedente es declarar su invalidez. Lo anterior, sin que resulte necesario correr la última grada del test, dado que basta determinar que no cumple con alguna de las tres gradas para determinar la inconstitucionalidad de la medida.

* * *

Reconocer los antecedentes penales como una categoría sospechosa permite visibilizar la situación de vulnerabilidad que enfrentan las personas que han compurgado una pena y contrarrestar el estigma social que padecen. Utilizar un escrutinio especialmente intenso contribuye a reprochar la discriminación estructural que limita sus oportunidades, y reafirmar categóricamente que deben ser tratados con el pleno respeto que merece su dignidad humana.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de siete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de veintisiete de enero de dos mil veinte, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 86/2018, se extiende para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a veintiuno de enero de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de ocho fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de veintisiete de enero de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 86/2018. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinte de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

²⁴ **Artículo 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:[...]

III. **Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.** Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones. [...].