

**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 50/2021, 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 50/2021**  
**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS**  
**DERECHOS HUMANOS**

**MINISTRO PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS**  
**SECRETARIA: JOCELYN M. MENDIZABAL FERREYRO**  
**COLABORÓ: MARCO ANTONIO VALENCIA ALVARADO**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al diecisiete de agosto de dos mil veintiuno.

**Vo. Bo.**

**Sr. Ministro:**

**VISTOS; Y**

**RESULTANDO:**

**COTEJÓ:**

- 1) **PRIMERO. Demanda.** Por oficio presentado el veintidós de marzo de dos mil veintiuno, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 12, fracción VI, de la Ley Número 652, para la Elección de Comisarias Municipales del Estado de Guerrero, publicada el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno, en el periódico oficial de dicha entidad federativa.
- 2) La promovente señaló como órganos encargados de su emisión y promulgación al Congreso del Estado de Guerrero y al Gobernador Constitucional de esa entidad.
- 3) **SEGUNDO. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** Los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman vulnerados son los numerales 1°, 5° y 35, fracción VI. Asimismo, se alega la violación de los diversos 1°, 2 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- 4) **TERCERO. Conceptos de invalidez.** La parte accionante expuso en su único concepto de invalidez, en resumen, lo siguiente:
  - a. El requisito de no haber sido condenado por delito intencional para desempeñar el cargo de comisario municipal exigido por el artículo impugnado transgrede los derechos de igualdad y no discriminación, así como la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo público, al excluir de manera injustificada a determinadas personas para ocupar un lugar en el servicio público.
  - b. Resulta contraria al parámetro constitucional, toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación.
  - c. El precepto combatido limita de forma genérica los derechos de las personas condenadas por cualquier delito intencional, sin considerar si las conductas sancionadas de que se trate se relacionan o no con las funciones que deban desempeñar una vez que asuman el cargo en cuestión.
  - d. No es constitucionalmente válido, que se impida el acceso al desempeño del cargo de comisario municipal, a las personas que hayan sido condenadas por un delito intencional, una vez que cumplieron con la pena, dado que tal medida se traduce en una exclusión injustificada y discriminatoria, que les impide ejercer su derecho a la libertad de trabajo, y en específico a un cargo público.

- e. Para que una restricción de la naturaleza que se pretende sea válida, deben examinarse las funciones y obligaciones que tiene a cargo cada uno de los puestos correspondientes, y señalar con precisión las conductas ilícitas que se encuentran estrechamente vinculadas con el empleo en cuestión.
  - f. En el caso concreto, las personas que se desempeñen como comisarias municipales, ejercen, entre otras funciones, atribuciones de carácter administrativo, técnico auxiliares y de cooperación con diversas autoridades del Ayuntamiento, tal como lo prevé el artículo 201 de la Ley Orgánica de Municipio Libre del Estado de Guerrero.
  - g. La norma cuestionada resulta sobre inclusiva, pues la restricción que contiene es desproporcionada, al excluir a todas las personas que hayan sido condenadas por un delito intencional, aun cuando el hecho ilícito no se relacione con las atribuciones correspondientes al cargo de comisario municipal.
  - h. La naturaleza del referido cargo entraña una función representativa propia característica de las comunidades de los municipios de Guerrero, que simbolizan identidad y unidad entre sus miembros, por lo que no resulta razonable el requisito exigido en la porción normativa impugnada, pues además les impide a los destinatarios participar en un procedimiento de elección para ocupar el cargo.
  - i. La norma reclamada debe ser analizada a la luz de la proscripción constitucional de hacer distinciones basadas en categorías sospechosas de discriminación.
  - j. El precepto cuestionado no supera el primer requisito de escrutinio estricto, en virtud de que no existe una justificación constitucionalmente imperiosa para exigir no haber sido condenado por delitos intencionales para desempeñar el cargo de comisario municipal, dado que el legislador no ha hecho una relación de tal exigencia con las actividades que les corresponde realizar.
  - k. Aun existiendo una finalidad constitucionalmente válida, la misma no es lo menos restrictiva posible, pues los alcances de la norma son sumamente amplios.
  - l. Debe considerarse que el hecho de que una persona haya sido condenada por la comisión de un delito intencional, forma parte de su vida privada y su proyección social, por lo que no es dable que se le excluya de participar activamente en asuntos que atañen a la comunidad.
- 5) **CUARTO. Trámite.** Mediante proveído de veintiséis de marzo de dos mil veintiuno, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 50/2021, y turnar el asunto al Ministro José Fernando Franco González Salas para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.
- 6) El Ministro instructor, por acuerdo de cinco de abril de dos mil veintiuno, admitió a trámite la acción y dio vista a los órganos que emitieron y promulgaron la norma impugnada para que rindieran sus respectivos informes.
- 7) **QUINTO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero.** Al rendir su informe y contraargumentar la posición de la parte impugnante, el Poder Legislativo del Estado de Guerrero manifestó, en síntesis, lo siguiente:
- a. La acción de inconstitucionalidad es improcedente, porque la fracción VI del artículo 12 de la ley impugnada, guarda congruencia y armonía con los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el Código Penal Federal, con la Constitución del Estado de Guerrero y con la Ley Orgánica del Municipio Libre de esa entidad federativa y, por ende, no es contraria a ningún precepto de los ordenamientos previamente referidos.
  - b. La propia Constitución establece los casos en que las prerrogativas ahí contenidas se deben suspender, y eso sucede en el presente caso, de tal manera que no existe transgresión o discriminación a los derechos de igualdad o libertad de trabajo, ni público ni privado.
  - c. La ley establece los principios fundamentales para organizar el tejido social y sienta las bases para el funcionamiento del grupo hacia el futuro, limitando el poder de la autoridad estatal en favor de los gobernados, en la solución de conflictos mediante su adecuada interpretación y aplicación sistemática.
  - d. La política criminal busca controlar la incidencia delictiva, así como la reacción estatal, mediante un conjunto de herramientas y medidas que involucran a diversas autoridades de los ámbitos legislativo, ejecutivo y judicial.

- e. La política criminal debe hallarse imbuida de la filosofía que emana de la propia Constitución y de las ideas democráticas, de ahí que se respetan plenamente los derechos humanos, al observarse los principios de legitimidad, intervención mínima, bien jurídico, jurisdiccionalidad, principio de acto de culpabilidad y sobre todo el principio de aplicación racional de las penas y medidas de seguridad.
  - f. Se debe llamar la atención sobre lo que puede ser un desatino y un abuso en la reacción estatal frente al fenómeno delictivo con base en razones de derecho penal que puedan configurar un menoscabo a la libertad individual que afecta al final la propia dignidad humana, tratándose de la suspensión de derechos políticos.
  - g. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 38 Constitucional, los derechos ciudadanos o políticos se suspenden en materia penal cuando el individuo está prófugo de la justicia, cuando esta sujeto a un proceso criminal y cuando en la sentencia se impone esa pena.
  - h. El que una consecuencia jurídica delictiva sea utilizada al mismo tiempo con otros propósitos no es un asunto nuevo, sucede lo mismo con la pena de prisión a lo que se llama prisión preventiva.
- 8) **SEXTO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero.** El Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero exhibió su informe, en el que manifestó lo siguiente:
- a. Contrario a lo que sostiene el demandante, la norma combatida no vulnera el derecho a la igualdad y a la no discriminación, tampoco la libertad de trabajo y el principio de reinserción social.
  - b. Si bien es cierto que el artículo 12, fracción VI, de la Ley para la Elección de Comisarias Municipales del Estado de Guerrero, exige como requisito para desempeñar el cargo de comisario municipal, no haber sido condenado por delito intencional, con ello de ningún modo se violan derechos humanos.
  - c. Lo anterior, pues tal exigencia se justifica debido a que las personas que aspiren a ser titular de una comisaría municipal deben ser probas en el ejercicio de la función pública que habrán de desempeñar.
  - d. El discernimiento de probidad se pone en duda cuando la persona que pretende ser servidor público fue condenado por delito intencional; es decir, realizó conductas contrarias a los principios de honradez y probidad, de ahí que se justifica que dicha persona no pueda aspirar al cargo.
  - e. No es cierto como lo indica la promovente, que la norma cuestionada impida ser comisario municipal a las personas cuando éstas ya hayan cumplido su pena, sino más bien, tal impedimento debe entenderse cuando la condena está vigente, porque es cuando los derechos políticos están suspendidos.
  - f. La norma reclamada no es violatoria de los derechos que refiere la accionante, puesto que esa condena más bien se traduce en una privación de derechos políticos, que a la vez imposibilita a aspirar a un cargo público.
  - g. Respecto al tema de exigencia de no haber sido condenado por delito, como requisito para ocupar un cargo público, se trae a colación que en términos de los artículos 96, fracción IV y 111, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Guerrero, para la designación de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos, Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa o Fiscal General, todos del Estado de Guerrero, se requiere no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena corporal.
  - h. Inclusive para ser Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en términos del artículo 9 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para su elección, deberá reunir, entre otros, el requisito de no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión.
- 9) **SÉPTIMO. Cierre de instrucción.** Una vez recibidos los informes de las autoridades, así como los alegatos de la accionante y del Congreso del Estado de Guerrero, el diecisiete de junio de dos mil veintiuno, se cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución en la presente acción de inconstitucionalidad.

**CONSIDERANDO:**

- 10) **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<sup>1</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>2</sup>, así como en el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General 5/2013 del Tribunal Pleno<sup>3</sup>, en virtud de que se plantea la posible contradicción del artículo 12, fracción VI, de la Ley Número 652, para la Elección de Comisarias Municipales del Estado de Guerrero, publicada el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno, en el periódico oficial de dicha entidad federativa y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 11) **SEGUNDO. Oportunidad.** Corresponde determinar si la acción de inconstitucionalidad fue presentada de manera oportuna.
- 12) El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>4</sup>, dispone que 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 y que, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
- 13) En el caso, la Ley Número 652, para la Elección de Comisarias Municipales del Estado de Guerrero, impugnada en la presente vía fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero el viernes diecinueve de febrero de dos mil veintiuno; por tanto, el plazo para la interposición transcurrió del sábado veinte de febrero al lunes veintidós de marzo de dos mil veintiuno.
- 14) Consecuentemente, si el escrito mediante el cual la Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió la acción de inconstitucionalidad, fue presentado en esta última fecha en la Oficina de Certificación y Correspondencia de este Alto Tribunal, se concluye que fue presentada de manera oportuna.
- 15) **TERCERO. Legitimación.** A continuación, se procede a analizar la legitimación del promovente de la acción de inconstitucionalidad, al tratarse de un presupuesto indispensable para su ejercicio.
- 16) Del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, puede ejercer la acción de inconstitucionalidad contra 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.
- 17) Asimismo, conforme al artículo 59, en relación con el diverso 11, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional<sup>5</sup>, las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

<sup>1</sup> Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

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

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

(...)

g). La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, 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 consagrados en esta Constitución. Así mismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

<sup>2</sup> Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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

(...)

<sup>3</sup> SEGUNDO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

(...)

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

<sup>4</sup> 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 impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.  
En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

<sup>5</sup> Artículo 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.

Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

- 18) Ahora, en el caso, si quien suscribe la acción de inconstitucionalidad es María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuya personalidad acreditó con copia certificada del nombramiento otorgado por el Pleno del Senado de la República el doce de noviembre de dos mil diecinueve, para el periodo 2019-2024; siendo dicha Comisión uno de los entes que pueden ejercer la acción de inconstitucionalidad contra leyes expedidas por las legislaturas locales, es claro que la accionante cuenta con la legitimación necesaria para promover el presente asunto.
- 19) **CUARTO. Causas de Improcedencia.** Al rendir su informe, el Congreso del Estado de Guerrero manifestó que la acción de inconstitucionalidad es improcedente, porque la fracción VI del artículo 12 de la ley impugnada guarda congruencia y armonía con los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el Código Penal Federal, con la Constitución del Estado de Guerrero y con la Ley Orgánica del Municipio Libre de esa entidad federativa, por lo que no es contraria ni contraviene alguno de los preceptos de los ordenamientos previamente referidos.
- 20) Resulta infundada esta causa de improcedencia, en virtud de que el análisis relativo a si la porción normativa impugnada viola o no los derechos humanos contenidos en la Constitución General de la República y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, es una cuestión que deberá ventilarse al resolverse el fondo del asunto, siendo aplicable la tesis de jurisprudencia emitida por este Tribunal Pleno de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEBERÁ DESESTIMARSE.”**<sup>6</sup>
- 21) **QUINTO. Estudio de fondo.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos alegó en su concepto de invalidez, en resumen, que la porción normativa combatida es discriminatoria con base en una categoría sospechosa, al excluir de manera injustificada a determinadas personas para ocupar un lugar en el servicio público. Agregó que lo impugnado es sobre inclusivo, ya que abarca a las personas que hayan sido condenadas por un delito intencional aun y cuando no estén relacionados con las funciones de titular de una comisaría municipal del Estado de Guerrero. Así, la accionante concluye que el precepto controvertido infringe el derecho a la libertad de trabajo y obstaculiza la reinserción social, al impedir que personas que fueron sentenciadas —y que ya cumplieron con la sanción— no puedan ser nombradas en el puesto referido, aun cuando pudieron ser condenadas por un delito no relacionado con la función a desempeñar.
- 22) El concepto de violación resulta **sustancialmente fundado**.
- 23) La norma presenta al menos dos problemas. El primero es qué debe entenderse por *no haber sido condenado por delito intencional*. El segundo, como lo señala la accionante, es que este requisito resulta sobre inclusivo y discriminatorio.
- 24) Respecto al primer problema, este Tribunal advierte que la persona que aspire a ser comisario municipal del Estado de Guerrero debe *no haber sido condenado por delito intencional*, sin que quede claro si se refiere a una sentencia definitiva, es decir que no esté pendiente de resolución algún medio de impugnación. Ello trastocaría el principio de presunción de inocencia como regla de tratamiento y se configuraría como un impedimento a ocupar el cargo de comisario municipal y, por ende, del derecho a ser votado, mismo que es de rango constitucional y convencional.
- 25) Asimismo, la norma reclamada es ambigua e imprecisa en lo que deberá entenderse por delito intencional. Ello, pues el Código Penal para el Estado de Guerrero, no establece expresamente esa definición para la clasificación de los delitos ahí previstos. Es decir, no queda suficientemente claro, si el delito cometido se refiere a una conducta dolosa o se refiere a otra diversa (toda vez que en el Código Penal de la entidad federativa también contempla el concepto de la preintencionalidad).
- 26) El primer problema tendría una solución, ya que este Tribunal Pleno ha admitido que podría realizarse una interpretación conforme a fin de adoptar una interpretación relativa a que ese impedimento se actualizará únicamente cuando se trate de una condena definitiva y la persona se encuentre cumpliendo la sanción aplicada.<sup>7</sup> Asimismo, podría entenderse, implícitamente, que la intencionalidad prevista como requisito para ocupar un cargo público se refiere a las conductas dolosas.

<sup>6</sup> **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.” Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Junio de 2004, pág. 865. Registro: 181395.

<sup>7</sup> Acción de inconstitucionalidad 140/2020. Este Tribunal Pleno estimó que los artículos 181, fracción V; 184, fracción IV, y 186 fracción VII, de la Ley Electoral Local son constitucionales, siempre y cuando se interpreten de conformidad con la Constitución Federal, en el sentido de que el impedimento relativo a estar condenada o condenado por delito de violencia política contra las mujeres en razón de género, se refiere a una condena definitiva (al no estar sujeta a ningún medio de impugnación o juicio de revisión constitucional) y solamente durante el tiempo en que se compurga la pena aplicada.

- 27) Sin embargo, por cuanto hace al segundo problema relativo a la violación al derecho a la igualdad y no discriminación, no se supera un análisis de proporcionalidad ordinario de constitucionalidad.
- 28) Para expresar las consideraciones que sustentan esa calificación, este Pleno realizará un juicio de razonabilidad. Ello, pues se estima que, contrario a lo sostenido por la accionante, la porción normativa combatida, al hacer referencia a no haber sido condenado por delito intencional, como requisito para ser nombrado en un cargo público, no se trata de una categoría sospechosa.
- 29) Así, lo ha resuelto este Tribunal en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016<sup>8</sup>, 85/2018, 86/2018 y 50/2019<sup>9</sup>, al resolver sobre normas referentes al requisito “no contar con antecedentes penales” (requisitos que aún resultan más agresivos frente al derecho a la igualdad).
- 30) Por consiguiente, la realización de este juicio de razonabilidad obliga a que se expongan las razones de los precedentes en los que este Tribunal Pleno ha resuelto que la exigencia de requisitos semejantes al de la porción impugnada para ser nombrado en un cargo público viola el derecho de igualdad.
- 31) Al respecto, debe tenerse en cuenta que, el Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 107/2016<sup>10</sup>, 83/2019<sup>11</sup> y 50/2019<sup>12</sup> sostuvo que la igualdad reconocida en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual 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.
- 32) Así, se ha considerado que el derecho humano de igualdad obliga 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.
- 33) También se ha precisado que si bien el 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, y 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 constitucionalmente exigido<sup>13</sup>.
- 34) Por otra parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha establecido en su jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.)<sup>14</sup>, que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (los cuales se han identificado como, igualdad en sentido formal o de derecho). El primero obliga 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.

<sup>8</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, donde se determinó por unanimidad de votos que las normas que establecen como requisito para acceder a un cargo en el servicio público el no tener o no contar con antecedentes penales, son violatorias del derecho a la igualdad y no discriminación previsto en el artículo 1o. constitucional.

<sup>9</sup> Las tres últimas resueltas por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte. En las que también se analizaron normas en las que se exigían como requisitos de cargos o empleos no contar con antecedentes penales.

<sup>10</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, donde se determinó por unanimidad de votos que las normas que establecen como requisito para acceder a un cargo en el servicio público el no tener o no contar con antecedentes penales, son violatorias del derecho a la igualdad previsto en el artículo 1o. constitucional.

<sup>11</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de quince de octubre de dos mil veinte, en la que se determinó por unanimidad de votos que la porción normativa que establecía el requisito de “no haber sido condenado por delito doloso” para ser nombrado notario infringe el derecho a la igualdad.

<sup>12</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del veintisiete de enero de dos mil veinte, en la que se determinó por unanimidad de diez votos que la porción normativa “sin antecedentes penales” para ser integrante de un Comité de Contraloría Social.

<sup>13</sup> Ver acción de inconstitucionalidad 8/2014, fallada por el Tribunal Pleno el once de agosto de dos mil quince por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar 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 quince de agosto de dos mil dieciocho por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (Presidenta y Ponente).

<sup>14</sup> “DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.”

- 35) El segundo principio 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.
- 36) En un sentido similar, en la jurisprudencia 2a./J. 64/2016 (10a.), de rubro **“PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD. SU CONTENIDO Y ALCANCE.”**<sup>15</sup>, la Segunda Sala de este Tribunal Constitucional sostuvo que el principio de igualdad, como límite a la actividad del legislador, no postula la paridad entre todos los individuos, ni implica necesariamente una igualdad material o económica real, sino que exige razonabilidad en la diferencia de trato, como criterio básico para la producción normativa.
- 37) Se dijo que, del referido principio derivan dos normas que vinculan específicamente al legislador ordinario: por un lado, un mandamiento de trato igual en supuestos de hecho equivalentes, salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno desigual y, por otro, un mandato de tratamiento desigual, que obliga al legislador a prever diferencias entre supuestos de hecho distintos cuando la propia Constitución las imponga. De esta forma, para que las diferencias normativas puedan considerarse apegadas al principio de igualdad es indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con estándares y juicios de valor generalmente aceptados, cuya pertinencia debe apreciarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo concurrir una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida<sup>16</sup>.
- 38) 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.
- 39) 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.
- 40) 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.
- 41) Con ese parámetro del derecho de igualdad, en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016 y 50/2019, se declaró la invalidez de las porciones normativas *“no contar con antecedentes penales”* y *“sin antecedentes penales”*, respectivamente, como requisito para 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 o integrantes de un Comité de Contraloría Social en el Estado de Hidalgo. En dichos precedentes este Tribunal Pleno determinó que los legisladores locales hicieron una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar. Ello porque 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.
- 42) Con similares razones, en la acción de inconstitucional 83/2019, este Tribunal Pleno declaró la invalidez de la porción normativa *“no haber sido condenado por delito doloso”* que el legislador local estableció como requisito para ser aspirante al ejercicio del notariado.
- 43) En la acción de inconstitucionalidad 85/2018, para analizar la constitucionalidad del requisito de no contar con antecedentes penales para obtener la licencia de agente inmobiliario, el Tribunal Pleno estableció las siguientes consideraciones:

<sup>15</sup> Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 31, Junio de 2016, Tomo II, página 791.

<sup>16</sup> Véase también la jurisprudencia 2a./J. 42/2010, de rubro **“IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA.”** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, Abril de 2010, página 427.

- Las discusiones sobre el derecho de igualdad se centran en tres ejes: (i) *la necesidad de adoptar ajustes razonables* para lograr una igualdad sustantiva y no meramente formal entre las personas<sup>17</sup>; (ii) la adopción de medidas especiales o afirmativas, normalmente llamadas acciones afirmativas<sup>18</sup>; y (iii) el análisis de actos y preceptos normativos que directa o indirectamente (por resultado)<sup>19</sup>, o de manera tácita<sup>20</sup>, resulten discriminatorios.
- Ahora bien, como se desprende de la tesis aislada 1a. CXLV/2012 (10a.)<sup>21</sup>, la noción de igualdad deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que se reconocen a quienes no se consideran en tal situación de inferioridad. De hecho, el principio de igualdad, así como los principios de autonomía, libertad y dignidad personal, constituyen el fundamento de los derechos humanos<sup>22</sup>.
- Así, la discriminación resulta inadmisibles al crear diferencias de trato entre seres humanos que no corresponden a su única e idéntica naturaleza. De lo anterior se desprende también que no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio, pues no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana.
- En este sentido, en la tesis jurisprudencial 1a./J. 81/2004, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que el principio de igualdad no implica que todos los sujetos de una norma se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que se refiere a la igualdad jurídica, que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio —o privarse de un beneficio— desigual e injustificado<sup>23</sup>.
- En estas condiciones, el valor superior que persigue este principio consiste en evitar la existencia de normas que, llamadas a proyectarse sobre *situaciones de igualdad de hecho*, produzcan como efecto de su aplicación: (i) una ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas; o (ii) efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares<sup>24</sup>.

<sup>17</sup> Estos *ajustes razonables* han sido definidos por el artículo 1º, inciso 1, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación como "las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas en la infraestructura y los servicios, que al realizarlas no impongan una carga desproporcionada o afecten derechos de terceros, que se aplican cuando se requieran en un caso particular, para garantizar que las personas gocen o ejerzan sus derechos en igualdad de condiciones con las demás".

<sup>18</sup> El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas ha desarrollado una interesante conceptualización en su recomendación general 32 "Significado y alcance de las medidas especiales en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial", párrafos 12, 13, 15 y 16.

<sup>19</sup> En efecto, la discriminación puede generarse no sólo por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a personas que están en situaciones diferentes; sino que también puede ocurrir de manera indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto. En este sentido, los elementos de la discriminación indirecta son: (i) la existencia de una norma, criterio o práctica aparentemente neutral; (ii) que afecta de manera desproporcionadamente negativa a un grupo social; y (iii) en comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar. Tesis aisladas 1a. CCCLXXIV/2014 (10a.), registro de IUS 2007798, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 11, octubre de 2014, Tomo I, página 603, cuyo rubro es "**DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN**", y 1a. CCCVI/2014 (10a.), registro de IUS 2007338, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 10, septiembre de 2014, Tomo I, página 579, cuyo rubro es "**IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN POR CUESTIONES DE GÉNERO. PARA ANALIZAR SI UNA LEY CUMPLE CON ESTE DERECHO FUNDAMENTAL, DEBE TENERSE EN CUENTA QUE LA DISCRIMINACIÓN PUEDE SER DIRECTA E INDIRECTA**".

<sup>20</sup> A diferencia de la discriminación directa en la que existe una afectación desproporcionada por un trato igual, aquí existe una exclusión o una diferenciación. Tesis aisladas 1a. CCCLXVIII/2015 (10a.), registro de IUS 2010493, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 24, noviembre de 2015, Tomo I, página 974, cuyo rubro es "**DISCRIMINACIÓN NORMATIVA. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE IGUALDAD ANTE LA LEY POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA**", y 1a. CCCLXIX/2015 (10a.), registro de IUS 2010500, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 24, noviembre de 2015, Tomo I, página 974, cuyo rubro es "**IGUALDAD ANTE LA LEY. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR ESTE DERECHO FUNDAMENTAL POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA**".

<sup>21</sup> Tesis aislada 1a. CXLV/2012 (10a.), registro de IUS 2001341, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XI, agosto de 2012, Tomo 1, página 487, cuyo rubro es "**IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN. SU CONNOTACIÓN JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL**".

<sup>22</sup> Tesis aislada 1a. CCCLIV/2014 (10a.), registro de IUS 2007731, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 11, octubre de 2014, tomo I, página 602, cuyo rubro es "**DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA**"; y tesis jurisprudencial 1a./J. 81/2004, registro 180345, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, tomo XX, octubre de 2004, página 99, cuyo rubro es "**IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO**".

<sup>23</sup> Tesis jurisprudencial 1a./J. 81/2004, registro de IUS 180345, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, página 99, cuyo rubro es "**IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO**". La Segunda Sala ha adoptado este criterio, tal y como puede observarse en la tesis 2a. LXXXII/2008, registro 169439, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 448.

<sup>24</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ver, tesis aislada 1a. LXXXIV/2015 (10a.), registro 2008551, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, página 1409, cuyo rubro es "**PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO**".

- Este criterio coincide con el del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas<sup>25</sup> (CERD por sus siglas en inglés), el cual ha sostenido que “*el término ‘no discriminación’ no implica que sea necesario un trato uniforme cuando existen diferencias importantes entre la situación de una persona o grupo y la de otros o, en otras palabras, cuando hay una justificación objetiva razonable para la diferencia de trato*”. Así, el Comité coincide con esta Suprema Corte al sostener que “*dar un mismo trato a personas o grupos cuyas situaciones sean objetivamente diferentes constituirá discriminación en la práctica, como lo constituirá también el trato desigual de personas cuya situación sea objetivamente la misma*”, reiterando que “*la aplicación del principio de no discriminación exige que se tomen en consideración las características de los grupos*”.
- El criterio del Comité CERD, compartido por esta Corte, permite precisar la doctrina que hasta ahora se ha expuesto, diferenciando dos etapas en los estudios sobre discriminación: una de ellas que se refiere al análisis de la situación supuestamente discriminada, con base en la cual se determine si existen diferencias importantes que impidan una comparación con aquellas contra la cual se va a contrastar; y una segunda en la cual se estudie si las distinciones de trato son admisibles o legítimas, lo cual exige que su justificación sea objetiva y razonable.
- Al respecto, la jurisprudencia de la Primera Sala<sup>26</sup> refleja que para determinar si una distinción resulta objetiva y razonable, deberá efectuarse un estudio cuya intensidad dependerá del tipo de criterio empleado para realizar la distinción objeto de la litis. Así, existen dos niveles de escrutinio:

**Escrutinio estricto<sup>27</sup>:** debe realizarse por los jueces constitucionales en aquellos casos en los que la distinción (i) tenga como base las categorias sospechosas enumeradas en los artículos 1º, párrafo quinto, de la Constitución, 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>28</sup> o (ii) implique una afectación central a derechos fundamentales reconocidos en la Constitución o en tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> Recomendación general 32, párrafo 8.

<sup>26</sup> Tesis jurisprudencial 1a./J. 37/2008, registro de IUS 169877, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 175, cuyo rubro es “**IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ERICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)**”.

<sup>27</sup> Este escrutinio dentro de la jurisprudencia norteamericana ha sido denominado como “*strict scrutiny*”, y fue enunciado por primera vez en el pie de página 4 de la sentencia dictada en el caso *States v. Carolene Products Co.* (1938). El concepto fue retomado en el caso *Korematsu v. United States* (1944), asunto en el cual se utilizó por primera vez el término “categorias sospechosas”. De acuerdo con esta doctrina, para llegar a estar justificadas, las medidas deben: (i) perseguir una finalidad constitucional imperiosa (“*compelling state interest*”, también traducido como “interés urgente”); (ii) realizar una distinción estrechamente encaminada (“*narrowly tailored*”) a perseguir o alcanzar la finalidad constitucional imperiosa; y (iii) constituir la medida menos restrictiva o lesiva posible (“*the least restrictive mean*”) respecto al derecho fundamental intervenido o grupo supuestamente discriminado para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir debe escogerse.

<sup>28</sup> Tesis jurisprudencial 1a./J. 55/2006, registro de IUS 174247, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75, cuyo rubro es “**IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL**”. Ver también las tesis aisladas 1a. CI/2013 (10a.), registro de IUS 2003250, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIX, abril de 2013, Tomo 1, página 958, cuyo rubro es “**CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ERICTO**”, y 1a. XCIX/2013 (10a.), registro de IUS 2010315, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XIX, abril de 2013, tomo 1, página 961, cuyo rubro es “**IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ERICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO**”.

Dicha Sala ha sostenido que es posible identificar nuevas categorías sospechosas, mediante su reconocimiento en la Constitución, en tratados internacionales o jurisprudencialmente. Tesis aislada 1a. CCCXV/2015 (10a.), registro de IUS 2010268, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 23, octubre de 2015, Tomo II, página 1645, cuyo rubro es “**CATEGORÍAS SOSPECHOSAS. LA INCLUSIÓN DE NUEVAS FORMAS DE ÉSTAS EN LAS CONSTITUCIONES Y EN LA JURISPRUDENCIA ATIENDE AL CARÁCTER EVOLUTIVO DE LA INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS**”.

<sup>29</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 29/2011, registro de IUS 161222, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXIV, agosto de 2011, página 20, cuyo rubro es “**PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO FUMADORES. LAS NORMAS QUE RESTRINGEN LA POSIBILIDAD DE FUMAR EN ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES ABIERTOS AL PÚBLICO DEBEN SER ANALIZADAS BAJO ESCRUTINIO NO ERICTO**”. Sobre este punto, la jurisprudencia reconoce –*contrario sensu*– que sólo es necesario un escrutinio estricto cuando la limitación a un derecho se base en una categoría sospechosa o cuando “incide de modo central o determinante en [un] derecho [humano]”.

En el mismo sentido, tesis aislada P. VII/2011, registro de IUS 161364, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXIV, agosto de 2011, página 24, cuyo rubro es “**CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD INTENSO**”. Esta tesis deriva de un amparo en revisión (7/2009) sobre el mismo tema abordado en los asuntos que dieron lugar a la jurisprudencia antes citada, y contiene el mismo criterio pero enunciado de modo distinto, al señalar que el escrutinio estricto resulta aplicable cuando una medida “tenga por objeto anular o menoscabar [los derechos]”.

En adición a las tesis antes citadas, ver los siguientes criterios: (i) tesis aislada 1a. CII/2010, registro de IUS 163766, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 185, cuyo rubro es “**PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO**”; (ii) tesis aislada 1a. CIV/2010, registro de IUS 163768, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 183, cuyo rubro es “**PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS**”; y (iii) tesis aislada 1a. CIII/2010, registro de IUS 163767, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 184, cuyo rubro es “**PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADOS DERECHOS FUNDAMENTALES**”.

**Escrutinio ordinario:** debe realizarse por los jueces constitucionales en aquellos casos en los cuales la diferencia de trato supuestamente arbitraria no tenga como base alguno de los criterios antes mencionados<sup>30</sup>. En estos casos, el test de proporcionalidad<sup>31</sup> se llevará a cabo mediante el análisis de la legitimidad de la medida, su instrumentalidad y su proporcionalidad<sup>32</sup>. Esto implica una variación importante del test estricto antes mencionado, consistente en que el estudio de la idoneidad y la necesidad de la medida se reducen a una revisión de su instrumentalidad para perseguir la finalidad constitucionalmente admisible, sin que se exija al legislador que se realice por los “mejores medios imaginables”<sup>33</sup>.

- Con independencia del grado de escrutinio que sea aplicable, el estudio sobre la proporcionalidad de la medida exige un análisis adicional para detectar si el acto o la norma estudiada es adecuada, en el sentido de que no tenga defectos de *sobre inclusión* o de *infra inclusión*, de los que derive una vulneración del principio de igualdad y no discriminación<sup>34</sup>. Esta etapa del escrutinio se ha llamado recientemente *principio de razonabilidad*, conforme al cual se exige una relación lógica y proporcional entre los fines y los medios de una medida, por la cual pueda otorgársele legitimidad<sup>35</sup>.
- Así, para analizar violaciones al principio de igualdad, debe comprobarse que efectivamente el legislador estableció una distinción, ya sea por exclusión tácita o por exclusión expresa. Esto es, debe verificarse que se haya excluido a algún colectivo de algún beneficio otorgado a otro colectivo similar, o bien, que se hayan establecido regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho similares.
- Una vez que se ha comprobado que efectivamente el legislador realizó una distinción, es necesario establecer si dicha medida se encuentra justificada. En este sentido, la justificación de las distinciones legislativas que distribuyen cargas y beneficios se determina a partir del referido análisis de la *razonabilidad de la medida*<sup>36</sup>.
- Este análisis supone: i) que se determine si existe una distinción; ii) que se elija el nivel de escrutinio que debe aplicarse para analizar dicha distinción, ya sea un test estricto u ordinario, y iii) que se desarrollen cada una de las etapas que supone el test que se ha elegido.
- Para finalizar con el desarrollo de la doctrina jurisprudencial es importante advertir que la prohibición de discriminación no sólo está dirigida a los poderes públicos sino también a los particulares, aunque con ciertos matices<sup>37</sup>.

<sup>30</sup> El concepto de “arbitrariedad” no debe equipararse solamente con el de “contrario a ley” en un sentido únicamente formal, “sino que debe interpretarse de manera más amplia a fin de incluir elementos de incorrección, injusticia e imprevisibilidad”. Corte IDH. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Ñíguez vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párrafo 92.

<sup>31</sup> Tesis: 1a. VII/2017 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. 2013487. Primera Sala. Libro 38, Enero de 2017, Tomo I. Página. 380. Tesis Aislada (Constitucional). **“DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO.”**

<sup>32</sup> Tesis aislada P. VIII/2011, registro de IUS 161302, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 33, cuyo rubro es **“IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES”**.

<sup>33</sup> Cuando una distinción o clasificación normativa no implique la afectación de un derecho fundamental o alguna de las “categorías sospechosas referidas”, el examen de igualdad deberá *débil o poco estricto*, dando mayor deferencia a la libertad configurativa del legislador (se presume que la norma tildada de inconstitucional es válida), de forma que se evalúe únicamente si la ley o acto jurídico se encuentra “razonablemente relacionados” con un “finalidad legítima” para que no se consideren arbitrarios en ese sentido de incorrección, injusticia o imprevisibilidad, y además si dicha ley o acto jurídico constituye un medio proporcional.

En los Estados Unidos de América este escrutinio es utilizado en casos donde no esté involucrado un derecho fundamental o alguna categoría sospechosa y sea alegado que una distinción o clasificación legal viola el principio de igualdad o la cláusula de igualdad contenidas en la Quinta y Décima Cuarta Enmiendas. Así lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos desde el caso *Gulf, Colorado & Santa Fe Railway Co. v. Ellis* (165 U.S. 150, 1897): “*It is apparent that the mere fact of classification is not sufficient to relieve a statute from the reach of the equality clause of the fourteenth amendment, and that in all cases it must appear not only that a classification has been made, but also that it is one based upon some reasonable ground,—some difference which bears a just and proper relation to the attempted classification,— and is not a mere arbitrary selection*” (Traducción libre: Es evidente que el mero hecho de la clasificación no es suficiente para eximir a una ley del alcance de la cláusula de igualdad de la decimocuarta enmienda, y que en todos los casos debe aparecer no sólo que se ha hecho una clasificación, sino también que se basa en algún motivo razonable, -alguna diferencia que guarde una relación justa y adecuada con el intento de clasificación- y que no sea una mera selección arbitraria.)

<sup>34</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 28/2011, registro de IUS 161310, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 5, cuyo rubro es **“ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN”**.

<sup>35</sup> Tesis aislada 1a. CCCLXXXV/2014 (10a.), registro de IUS 2007923, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, página 719, cuyo rubro es **“IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. FUNCIONES Y CONSECUENCIAS EN EL USO DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD”**.

<sup>36</sup> Acción de inconstitucionalidad 61/2016, resuelta en sesión de cuatro de abril de dos mil diecisiete.

<sup>37</sup> Tesis aislada 1a. XX/2013 (10a.), registro de IUS 2002504, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XVI, enero de 2013, tomo 1, página 627, cuyo rubro es **“DERECHOS FUNDAMENTALES DE IGUALDAD Y DE NO DISCRIMINACIÓN. GOZAN DE EFICACIA EN LAS RELACIONES ENTRE PARTICULARES”**.

- En esa acción de inconstitucionalidad 85/2018, el Tribunal Pleno declaró la inconstitucionalidad de la porción normativa “constancia de antecedentes penales” que era un requisito para obtener la licencia para agentes inmobiliarios en Baja California Sur. Esa inconstitucionalidad se sustentó en la realización de un test de escrutinio ordinario para demostrar la violación al derecho de igualdad, lo que reveló que el legislador local realizó una distinción que no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar. Ello, pues exigir que se demuestre que la persona no haya incurrido en alguna conducta que la ley considere jurídicamente reprochable, no tiene una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro de quien obtenga la licencia.
- 44) Las consideraciones anteriores, se retomaron, al fallarse por el Tribunal Pleno las acciones de inconstitucionalidad 108/2020 y 118/2020<sup>38</sup>, en las cuales se determinó la invalidez de los artículos 70 bis, fracción V, de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, en su porción normativa “*No haber sido sentenciado por la comisión de delitos calificados como graves*”, y 13, apartado A, fracción IV, de la Ley que establece el Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas, en la porción normativa “*No haber sido sentenciado por delito doloso que haya ameritado pena privativa de la libertad por más de un año*”, respectivamente.
- 45) Ahora bien, conforme a los precedentes que se han relatado, este Tribunal Pleno reitera que el concepto de invalidez es sustancialmente fundado, pues en éste se alega una violación al derecho de igualdad y la misma se presenta, como se demostrará, con la realización de un test de proporcionalidad ordinario o juicio de razonabilidad que se desarrollará a continuación.
- 46) Para ello, es necesario plasmar el contenido de la porción normativa combatida, el cual es el que a continuación se resalta:
- “Artículo 12. Para ser comisaria o comisario se requiere:*
- (...)
- VI. No haber sido condenada o condenado por delito intencional.”*
- 47) Para realizar el análisis de la porción referida es necesario determinar, en primer lugar, si existe una distinción, ya sea explícita o implícita, entre dos grupos similares en relación con algún beneficio.
- 48) Este Tribunal Pleno considera que la porción normativa sí hace una distinción entre las personas que han sido condenadas por delito intencional y aquellas personas que no han sido sancionadas de ese modo, en relación con la posibilidad de ser nombrados comisarios municipales.
- 49) Asimismo, como ya se dijo, la porción normativa controvertida debe ser analizada bajo un escrutinio ordinario, ya que el hecho de que se solicite ese requisito no constituye una categoría sospechosa.
- 50) De tal suerte que, una vez que se ha determinado el grado del escrutinio, es necesario identificar los fines que se persiguen con la medida impugnada para estar en posibilidad de determinar si éstos resultan constitucionalmente válidos.
- 51) **Finalidad constitucionalmente válida:** Los derechos humanos, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos<sup>39</sup>.
- 52) Para poder identificar esa finalidad perseguida por el legislador puede atenderse a los documentos que informan el proceso legislativo de la disposición analizada o bien a la interpretación de las propias normas combatidas<sup>40</sup>.
- 53) En efecto, la norma tiene un fin constitucionalmente válido esto es, el establecimiento de calidades determinadas para el acceso a un determinado empleo público.
- 54) Al establecer esa porción normativa, el legislador pretende crear un filtro estricto de acceso a un cargo público que permita asegurar que accedan al puesto sólo las personas que no han sido condenadas por un delito, pues piensa que de ese modo se prueba la rectitud, probidad, honorabilidad, y que todas estas características son necesarias para el ejercicio de la titularidad de una comisaría municipal.

<sup>38</sup> Resueltas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesiones de diecinueve de abril y veinte de mayo de dos mil veintiuno, respectivamente.

<sup>39</sup> Amparo en revisión 548/2018, Primera Sala, resuelto en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho por mayoría de cuatro votos.

<sup>40</sup> *Idem*.

- 55) **Instrumentalidad de la medida:** No obstante, el requisito para las personas de no haber sido por delitos intencionales para poder ser nombrado en la titularidad de una comisaría municipal del Estado de Guerrero no tiene relación directa, clara e indefectible, para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de crear un filtro estricto de acceso a un cargo público. No existe base objetiva para determinar que una persona sin ese tipo de condena penal ejercerá sus actividades de comisario municipal con rectitud, probidad y honorabilidad.
- 56) El legislador local realizó una distinción que no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar. Exigir que se demuestre que la persona no haya incurrido en alguna conducta que la ley considere jurídicamente reprochable no tiene una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro de quien sea nombrado en la titularidad de una comisaría municipal.
- 57) En este punto, es importante destacar que la porción normativa combatida contiene hipótesis que:
- No permiten identificar si la sanción impuesta por delito intencional se encuentra en resolución firme.
  - No distinguen entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas, ni entre faltas o delitos graves o no graves.
  - No permite saber con claridad qué debe entenderse por delito intencional.
  - No contienen límite temporal, en cuanto a si la sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente.
  - No distingue entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.
  - No distingue entre delitos cuyo bien jurídico tutelado pueda impactar o esté relacionado con las funciones del cargo y delitos cuyo bien tutelado no tengan conexión con el cargo a desempeñar.
- 58) Entonces, esa configuración de la porción normativa combatida infringe el derecho de igualdad, porque si bien está dirigida a todas aquellas personas que puedan aspirar al cargo de titular de una comisaría municipal en el Estado de Guerrero, lo cierto es que establece un requisito para el acceso a un puesto público que excluye de manera genérica a cualquier persona que tuvo una condena por delito intencional. Lo que genera una falta de razonabilidad de la medida, ya que el gran número de posibles supuestos comprendidos en las hipótesis normativas objeto de análisis impide incluso valorar si los mismos tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño del cargo público de comisario municipal.
- 59) En ese orden de ideas, si se restringe el acceso a un cargo público determinado, porque el aspirante fue condenado por delito intencional, sin duda puede presentarse una condición de desigualdad no justificada frente a otros potenciales candidatos a una comisaría municipal, sobre todo si el respectivo antecedente de sanción no incide de forma directa e inmediata en la capacidad funcional para ejecutar de manera eficaz y eficiente las respectivas funciones.
- 60) Es importante destacar que, respecto al acceso a los cargos públicos, este Tribunal Pleno ha determinado que las calidades al ser fijadas en la ley deben ser razonables y no discriminatorias<sup>41</sup>, condición que no cumple la porción controvertida. Toda vez que el legislador local estableció un requisito que en estricto sentido, no está estrechamente vinculado con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar, sino en cierta forma, con su honor y reputación, a partir de no haber incurrido, nunca, en su pasado, en una conducta que el sistema de justicia penal le haya reprochado a partir de una sanción determinada, lo cual también resulta sobre inclusivo.
- 61) En efecto, la generalidad del requisito se traduce en una prohibición absoluta y sobre inclusiva en el caso concreto. Por ello, el pronunciamiento de esta ejecutoria se limita a este tipo de normas sobre inclusivas sin prejuzgar sobre otras que pudieran exigir el mismo requisito, pero especificando el tipo de delitos u otra sanción penal, por ejemplo<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Acción de inconstitucionalidad 74/2008, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de doce de enero de dos mil diez.

<sup>42</sup> Tal como se precisó en la Acción de inconstitucionalidad 107/2016, resuelta por unanimidad en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte.

- 62) De este modo, es importante precisar que lo expuesto no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos públicos, incluido el asociado a la porción impugnada, podría resultar posible incluir una condición como la impugnada, pero que con respecto a determinados delitos, por sus características específicas, tengan el potencial de incidir de manera directa e inmediata en la función a desempeñar y en las capacidades requeridas para ello, lo que tendría que justificarse y analizarse caso por caso.
- 63) Sin embargo, por las razones expresadas en el caso, se considera que como está construida la porción normativa combatida se genera un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad a ese cargo público, a personas que en el pasado pudieron haber sido sancionadas penalmente, sin que ello permita justificar en cada caso y con relación a la función en cuestión, la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto o comisión a desempeñar, sobre todo tratándose de sanciones que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.
- 64) Además, es importante destacar que la porción normativa controvertida para asegurar el correcto desempeño de un encargo público recurre a cuestiones morales o de buena fama, como se hacía en siglos pasados, pues exigir el no haber sido condenado por delito intencional no garantiza que la persona ejerza correctamente su función. En cambio, sí puede generar una situación estigmatizante, pues se presume que una persona que ha cometido un delito necesariamente seguirá delinquirando; lo cual es contrario al derecho penal de acto, que es protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 65) En efecto, la Primera Sala de este Tribunal ha sostenido<sup>43</sup> que la dignidad humana protegida por el artículo 1o. constitucional es la condición y base de todos los derechos humanos; además, al proteger la autonomía de la persona, rechaza cualquier modelo de Estado autoritario que permita proscribir ideologías o forzar modelos de excelencia humana a través del uso del poder punitivo, por lo que, aun el derecho penal únicamente puede prohibir la comisión de conductas específicas (no la personalidad); es el hecho de que la Constitución haya eliminado la posibilidad de que el sistema penal opere bajo la premisa de que alguien es desadaptado, fundamenta la convicción de que nuestro sistema se decanta por un derecho penal sancionador de delitos, no de personalidades. Así, el abandono del término "delincuente" exhibe la intención del constituyente permanente de eliminar cualquier vestigio de un "derecho penal de autor", permisivo de la estigmatización de quien ha cometido un delito.

<sup>43</sup> **"DERECHO PENAL DE ACTO. RAZONES POR LAS CUALES LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SE DECANTA POR DICHO PARADIGMA (INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LOS ARTÍCULOS 1o., 14, TERCER PÁRRAFO, 18, SEGUNDO PÁRRAFO, Y 22, PRIMER PÁRRAFO).** A fin de determinar por qué el paradigma del derecho penal del acto encuentra protección en nuestro orden jurídico, es necesario ubicar aquellos preceptos constitucionales que protegen los valores de los que tal modelo se nutre. Para ello, en primer lugar, es imprescindible referir al artículo 1o. constitucional, pues como ha sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la dignidad humana por él protegida es la condición y base de todos los derechos humanos. Además, al proteger la autonomía de la persona, rechaza cualquier modelo de Estado autoritario que permita proscribir ideologías o forzar modelos de excelencia humana a través del uso del poder punitivo. Por ende, el derecho penal no puede sancionar la ausencia de determinadas cualidades o la personalidad, porque está limitado a juzgar actos. Afirmación que necesariamente debe ser enlazada con el principio de legalidad, protegido por el artículo 14, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Esta disposición es la que revela, del modo más claro y literal posible, que el derecho penal únicamente puede prohibir la comisión de conductas específicas (no la personalidad); es decir, sólo aquel acto prohibido por una norma penal, clara y explícita, puede dar lugar a una sanción. Por otro lado, también debe considerarse el actual contenido del segundo párrafo del artículo 18 constitucional. El abandono del término "readaptación" y su sustitución por el de "reinserción", a partir de la reforma constitucional de junio de 2008, prueba que la pena adquiere nuevas connotaciones. El hecho de que la Constitución haya eliminado la posibilidad de que el sistema penal opere bajo la premisa de que alguien es desadaptado, fundamenta la convicción de que nuestro sistema se decanta por un derecho penal sancionador de delitos, no de personalidades. Así, el abandono del término "delincuente" también exhibe la intención del constituyente permanente de eliminar cualquier vestigio de un "derecho penal de autor", permisivo de la estigmatización de quien ha cometido un delito. Esta conclusión se enlaza con la prohibición de penas inusitadas contenida en el artículo 22, primer párrafo, constitucional, la cual reafirma la prohibición de que cualquier consideración vinculada con etiquetas a la personalidad tenga incidencia en la punición." Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I. Tesis: 1a./J. 21/2014 (10a.). Página: 354.

**"DERECHO PENAL DEL AUTOR Y DERECHO PENAL DEL ACTO. RASGOS CARACTERIZADORES Y DIFERENCIAS.** De la interpretación sistemática de los artículos 1o., 14, tercer párrafo, 18, segundo párrafo, y 22, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que nuestro orden jurídico se decanta por el paradigma conocido como "derecho penal del acto" y rechaza a su opuesto, el "derecho penal del autor". Entender las implicaciones de ello, requiere identificar sus rasgos caracterizadores y compararlos entre sí. El modelo del autor asume que las características personales del inculpaado son un factor que se debe considerar para justificar la imposición de la pena. Al sujeto activo del delito (que en esta teoría suele ser llamado delincuente) puede adscribirse la categoría de persona desviada, enferma, desadaptada, ignorante, entre otros calificativos. Esta categorización no es gratuita: cumple la función de impactar en la imposición, el aumento o el decremento de la pena; incluso permite castigar al sujeto por sus cualidades morales, su personalidad o su comportamiento precedente frente a la sociedad. Así, la pena suele concebirse como un tratamiento que pretende curar, rehabilitar, reeducar, sanar, normalizar o modificar coactivamente la identidad del sujeto; también como un medio que pretende corregir al individuo "peligroso" o "patológico", bajo el argumento de que ello redundará en su beneficio. Por ello, el quantum está en función del grado de disfuncionalidad que se percibe en el individuo. Ese modelo se basa en la falaz premisa de que existe una asociación lógico-necesaria entre el "delincuente" y el delito, para asumir que quien ha delinquido probablemente lo hará en el futuro, como si la personalidad "peligrosa" o "conflictiva" fuera connatural a quien ha cometido un acto contrario a la ley. Además, el derecho penal de autor asume que el Estado -actuando a través de sus órganos- está legitimado para castigar la ausencia de determinadas cualidades o virtudes en la persona (o, por lo menos, utilizarla en su perjuicio). En cambio, el derecho penal del acto no justifica la imposición de la pena en una idea rehabilitadora, ni busca el arrepentimiento del infractor; lo asume como un sujeto de derechos y, en esa medida, presupone que puede y debe hacerse responsable por sus actos. Por ello, la forma en que el individuo lidia en términos personales con su responsabilidad penal, queda fuera del ámbito sancionador del Estado." Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I. Tesis: 1a./J. 19/2014 (10a.). Página: 374.

- 66) En consecuencia, el examen de la porción normativa combatida lleva a considerar que efectivamente la misma infringe el derecho de igualdad, ya que contiene un supuesto que implica 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 imponerle una pena, entraña que, para efectos del acceso al cargo, 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.
- 67) Por consiguiente, no se advierte que la porción normativa controvertida tenga una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido, sino que, por el contrario, presenta claras manifestaciones de violación al derecho de igualdad. Entonces, resulta innecesario verificar que se cumpla con el resto del escrutinio, al estar demostrada su inconstitucionalidad.
- 68) No pasa inadvertido que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, establece como requisito para ocupar ciertos cargos públicos no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena corporal; y que, inclusive, Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, determine que para la elección de su Presidente se deberá reunir, entre otros, el requisito de no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión. Sin embargo, el escrutinio de normas en esta vía, debe realizarse de frente a la Constitución General de la República y no de otras normas del ordenamiento jurídico nacional.
- 69) Por las consideraciones anteriores, el concepto de invalidez es sustancialmente fundado, y este Tribunal Pleno determina que el artículo 12, fracción VI, en la porción normativa "*No haber sido condenada o condenado por delito intencional.*", de la Ley Número 652, para la Elección de Comisarías Municipales del Estado de Guerrero, es violatorio del derecho de igualdad previsto en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 70) Al haberse concluido que la disposición impugnada transgrede el derecho de igualdad, resulta innecesario el análisis de las demás alegaciones del concepto de invalidez, pues ello en nada variaría la conclusión alcanzada, resultando aplicable a este respecto la tesis P./J. 37/2004<sup>44</sup>, de rubro "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.**"
- 71) **SEXTO. Efectos.** Conforme a lo expuesto en el considerando anterior se declara la invalidez del artículo 12, fracción VI, en la porción normativa "*No haber sido condenada o condenado por delito intencional.*", de la Ley Número 652, para la Elección de Comisarías Municipales del Estado de Guerrero.
- 72) Asimismo, tomando en cuenta la declaratoria de inconstitucionalidad, en vía de consecuencia y para salvaguardar la total eficacia del presente fallo, con fundamento en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de la materia se invalida por extensión el artículo 200, fracción V, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, que impone como requisito para ser comisario municipal el "*No haber sido condenado por delito intencional.*"
- 73) Las declaratorias de invalidez decretadas, surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Guerrero, de conformidad con los cardinales 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional<sup>45</sup>.

Por lo expuesto y fundado, se:

#### RESUELVE

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

**SEGUNDO.** Se declara la invalidez del artículo 12, fracción VI, de la Ley Número 652, para la Elección de Comisarías Municipales del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno y, por extensión, la del artículo 200, fracción V, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, las cuales surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Guerrero, en atención a lo establecido en los considerandos quinto y sexto de esta decisión.

<sup>44</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIX, junio de 2004, página 863.

<sup>45</sup> Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

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

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

**En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, 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 mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de los párrafos sesenta y cuatro y sesenta y cinco, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 12, fracción VI, de la Ley Número 652, para la Elección de Comisarías Municipales del Estado de Guerrero, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo 200, fracción V, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero. El señor Ministro Pardo Rebolledo y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que las declaratorias de invalidez decretadas en este fallo surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Guerrero.

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

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

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.**- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **José Fernando Franco González Salas.**- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **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 veinte fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 50/2021, 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 diecisiete de agosto de dos mil veintiuno. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticinco de octubre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 50/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

En sesión pública celebrada el diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 50/2021, en la que declaró la invalidez del artículo 12, fracción VI<sup>1</sup>, de la Ley Número 652, para la elección de Comisarías Municipales del Estado de Guerrero, la cual exigía como requisito para ocupar el cargo de comisaria o comisario el no haber sido condenada o condenado por delito intencional. Asimismo, se declaró la invalidez por extensión del artículo 200, fracción V<sup>2</sup>, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, que también imponía como requisito para ser comisario municipal el no haber sido condenado por delito intencional.

Para sustentar esta decisión, el Tribunal Pleno señaló que la norma en cuestión violaba el derecho de igualdad y no discriminación, previsto en el artículo 1º de la Constitución General, ya que excluía genéricamente a cualquier persona condenada por la comisión de un delito intencional, aun cuando ello no se relacione directamente con la función a desempeñar.

Al respecto, formulo este voto concurrente, toda vez que, si bien coincido en que dicho requisito viola el derecho de igualdad y no discriminación, respetuosamente, no comparto la metodología con la que se alcanzó esta conclusión. Ello, pues como lo he sostenido en diversos precedentes<sup>3</sup>, este tipo de disposiciones comportan una distinción basada en una *categoría sospechosa*, por lo que deben ser sometidas a un escrutinio estricto y no a un escrutinio ordinario, como sostuvo la mayoría.

**I. El argumento de la mayoría**

La mayoría sostuvo que la porción normativa *“No haber sido condenado por delito intencional”* del artículo 12, fracción VI, de la Ley Número 652, para la Elección de Comisarías Municipales del Estado de Guerrero debía ser analizada *bajo un escrutinio ordinario y no uno estricto*. Lo anterior, ya que, contrario a lo argumentado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el no haber sido condenado por delito intencional *no se trata de una categoría sospechosa*<sup>4</sup>.

Precisado lo anterior, la sentencia advierte que la norma impugnada persigue una *finalidad constitucionalmente válida* consistente en el establecimiento de calidades determinadas para el acceso a un determinado empleo público. No obstante, al analizar la *instrumentalidad de la medida*, concluye que la distinción no tiene una relación directa, clara e indefectible para el cumplimiento del fin constitucionalmente válido de crear un filtro estricto de acceso a un cargo público. Lo anterior, pues no existe base objetiva para determinar que una persona sin este tipo de condena penal ejercerá sus actividades de comisario penal con rectitud, probidad y honorabilidad.

En consecuencia, la sentencia determina que la norma viola el derecho de igualdad y declara su inconstitucionalidad.

**II. Razones del disenso**

Como adelanté, coincido plenamente con la mayoría en que el precepto es inconstitucional porque exige a las personas el no haber sido condenada o condenado por delito intencional para poder ocupar el cargo de comisaria o comisario municipal. Sin embargo, no comparto la metodología del estudio, ya que, 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.

<sup>1</sup> **Ley Número 652 para la elección de Comisarías Municipales del Estado de Guerrero**

**Artículo 12.** Para ser comisaria o comisario se requiere:  
[...]VI. No haber sido condenada o condenado por delito intencional.

<sup>2</sup> **Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero**

**ARTICULO 200.-** Para ser comisario se requiere:  
[...]V. No haber sido condenado por delito intencional.

<sup>3</sup> Así lo sostuve en en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 157/2017, 85/2018, 86/2018, 50/2019, 83/2019, 108/2020, 117/2020 y 118/2020.

<sup>4</sup> La sentencia apoya estas consideraciones en lo sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 85/2018, 86/2018 y 50/2019, en las que se resolvió sobre normas referentes al requisito de *“no contar con antecedentes penales”*.

Como lo he sostenido en diversos votos —por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016<sup>5</sup>, 157/2017<sup>6</sup>, 85/2018<sup>7</sup>, 86/2018<sup>8</sup>, 108/2020<sup>9</sup> y 117/2020<sup>10</sup>— **los antecedentes penales deben ser considerados una categoría sospechosa**, pues si bien el texto del artículo 1º constitucional no contempla expresamente a las personas que han cumplido una pena como una categoría que justifique una presunción de inconstitucionalidad, la Constitución no dispone un catálogo cerrado, pues prevé que podrá considerarse sospechosa *“cualquier otra que atente contra la dignidad humana”*.

Así, desde mi perspectiva, es incuestionable que las personas con antecedentes penales constituyen un grupo especialmente vulnerable a sufrir discriminación<sup>11</sup> en la medida en la que enfrentan obstáculos diferenciados para participar en la vida política y social, únicamente por haber estado en reclusión<sup>12</sup>. Estos obstáculos son el reflejo de un proceso de estigmatización que se origina en el castigo penal, pero perdura más allá de la cárcel.

En este sentido, 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, robusteciendo el estigma social que padecen, reduciendo su identidad a la de individuos que estuvieron privados de su libertad y marginando el resto de las 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.

Así las cosas, partiendo de la base que esta Suprema Corte ha sostenido reiteradamente 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 descrita<sup>13</sup>.

En el caso, se advierte que **la medida sí persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa**, ya que en el informe presentado por el Poder Ejecutivo de Guerrero se argumenta que el fin de la medida es que los comisarios municipales tengan un comportamiento moralmente correcto, así como la entrega honesta y leal al cargo que ostentan. En este sentido, es posible estimar que la medida encuentra sustento en el artículo 109, fracción III, primer párrafo, de la Constitución General<sup>14</sup>, del cual se desprende el deber de garantizar la honradez, lealtad e imparcialidad de los servidores públicos.

No obstante, la medida analizada **no se encuentra estrechamente vinculada con dicha finalidad**, toda vez que la misma es sobreinclusiva. Lo anterior, pues si bien establece que debe tratarse de delito *“intencional”*, no precisa qué tipos de delito en específico, su gravedad o la fecha de su comisión, por lo que no permite diferenciar o establecer en qué casos una *“condena por delito intencional”* implicaría que una persona no cuenta con las aptitudes y requisitos necesarios para ser comisaria o comisario municipal.

<sup>5</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte.

<sup>6</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintitrés de julio de dos mil veinte.

<sup>7</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.

<sup>8</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.

<sup>9</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno.

<sup>10</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veinte de abril de dos mil veintiuno.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> México Evalúa, La cárcel en México: ¿para qué?, págs. 23-24.

<sup>13</sup> 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”**.

<sup>14</sup> **Constitución General**

**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.

[...].

En efecto, al no hacer ninguna distinción, la norma resulta tan amplia que *excluye* a muchas personas que pudieron haber sido condenadas por algún delito "*intencional*" en cualquier momento de sus vidas, o por algún delito contra bienes jurídicos que no se relacionen con el cargo que buscan ocupar. Lo anterior, sin tomar en consideración que el hecho de que una persona haya sido condenada por un delito intencional en cualquier momento de su vida no permite concluir en definitiva el carácter de una persona o su idoneidad para ejercer el cargo en cuestión.

Por lo tanto, si la porción normativa "*No haber sido condenado por delito intencional*" prevista como requisito para ocupar el cargo de comisaria o comisario, 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.

Finalmente, quiero reiterar la importancia de reconocer los antecedentes penales como una categoría sospechosa, pues 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.- 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 cuatro fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, formulado en relación con la sentencia del diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 50/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticinco de octubre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.