

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 115/2020, 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 115/2020
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

SECRETARIO: GUILLERMO PABLO LÓPEZ ANDRADE

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

VISTOS; para resolver la acción de inconstitucionalidad **115/2020**, promovida por la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos;** y

RESULTANDO:

1. **PRIMERO. Presentación de la acción.** Mediante escrito presentado¹ el veintiuno de febrero de dos mil veinte, María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de las autoridades y actos siguientes:

2. **1.1. Poderes demandados:**

Autoridad emisora de la norma impugnada:
<ul style="list-style-type: none"> • Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Autoridad promulgadora de la norma impugnada:
<ul style="list-style-type: none"> • Gobernador Constitucional del Estado de Puebla.

3. **Normas impugnadas:**

Ordenamiento	Artículos²
Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal.	16 Bis fracción III, incisos c) y e).
Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Puebla.	42 Bis fracción III, incisos c) y e).

4. **SEGUNDO. Artículos constitucionales e instrumentos internacionales que se estiman violados.** La Comisión promovente señaló que los artículos cuya invalidez demanda, resultan violatorios de las siguientes disposiciones de orden constitucional y convencional:

Instrumento Normativo	Artículos
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	1°.
Convención Americana sobre Derechos Humanos.	1°, 2° y 24.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.	2° y 26.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.	2° y 4°.

¹ En la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

² Adicionados mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, el veintidós de enero de dos mil veinte.

5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos refirió como derechos fundamentales vulnerados, los que a continuación se indican:

Derechos Vulnerados
<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la igualdad. • Prohibición de la discriminación. • Principio de reinserción social³.

6. **TERCERO. Conceptos de invalidez.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló, como conceptos de invalidez, los argumentos que enseguida se sintetizan:

ÚNICO
<p>Los artículos impugnados transgreden los derechos de igualdad y no discriminación al excluir de manera injustificada a un sector de la sociedad, para poder ser seleccionado como testigos sociales en las licitaciones públicas.</p>

- La Comisión accionante estima que los artículos impugnados que establecen como requisito para ser **testigo social** en las licitaciones públicas que se lleven a cabo en el Estado de Puebla, no haber sido sentenciado con pena privativa de la libertad, ni sancionado como servidor público, transgreden los derechos de igualdad y no discriminación.
- Señala que las personas que fueron sentenciadas con pena privativa de su libertad, así como a quienes han sido sancionados como servidores públicos, una vez cumplidas dichas sanciones, deben quedar en la posibilidad de participar en la selección de testigos sociales en igualdad de circunstancias.
- Menciona que el contenido de las normas resulta discriminatorio en tanto otorga un trato injustificadamente diferenciado para las personas que aspiran a ser seleccionadas como testigos sociales en los procesos de licitación pública cuyo monto rebase el equivalente a ciento veinte mil unidades de medida y actualización vigente o en los casos en los que determine la Secretaría de la Función Pública, de la entidad.

A. Marco constitucional aplicable.

1.- Derecho a la igualdad y no discriminación.

- La Comisión Nacional accionante, en este apartado, desarrolla el contenido y alcance del derecho humano a la igualdad y la prohibición de discriminación.

B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

1.- Requisito de no haber sido “condenado por delito doloso”.

- Aduce que la norma que ahora se impugna, limita de forma genérica a las personas sentenciadas por cualquier delito que amerite pena privativa de la libertad, *sin considerar si los delitos de que se trata se relacionan con las funciones a desempeñar en los cargos en cuestión.*
- Menciona que conviene tomar en consideración que en la Codificación Penal del estado de Puebla existe una *gran cantidad de delitos cuya sanción consiste en pena privativa de la libertad.*
- Aduce que, en términos de la norma, la persona que haya sido sentenciada por, *prácticamente cualquier delito*, queda impedida para aspirar a ser testigo social en los procesos referidos.
- Hace referencia a las funciones que desempeñan los testigos sociales, de conformidad con el artículo 16 Bis.
- Indica que lo anterior reafirma el punto consistente en que la norma excluye de forma injustificada a un sector de la población, pues aun cuando el delito por el que han sido sancionadas las personas, no se encuentre vinculado o relacionado estrechamente con las funciones que se desempeñarán en el cargo, le quedará vedado de manera absoluta la posibilidad de ser seleccionado.
- Hace énfasis en el punto consistente en que, si bien las normas controvertidas de alguna forma pretenden acotar el requisito, al prever que las personas que pretendan ser acreditadas como testigos sociales no deben haber sido sentenciadas con pena privativa de la libertad, lo cierto es que la disposición termina por excluir a todas las personas que se encuentren en esos supuestos.

³ Se desprende del cuerpo de la demanda.

- Menciona que resulta inconcuso que las normas otorgan un trato diferenciado para ser seleccionados a las personas a quienes les haya sido impuesta una sanción privativa de la libertad, *aun cuando ya hubieren compurgado* la misma, otorgándoles un trato inferior respecto a las demás personas que no hayan recibido una condena similar.
- Considera que *el hecho de que una persona haya sido sancionada con la privación de su libertad, forma parte de la vida privada* de una persona en el pasado y su proyección social; por tanto, no es constitucionalmente válido que por esa razón se excluya a las personas de participar activamente en los asuntos que le atañen a su comunidad.
- Señala que una vez que la persona haya compurgado su sanción penal, lo que supone se ha concluido el proceso penal, se debe estimar que *se encuentra en aptitud de reinsertarse en la sociedad* en pleno ejercicio de sus derechos en un plano de igualdad.
- Refiere que los artículos impugnados atentan contra la dignidad humana y tienen por efecto anular y menoscabar el **derecho de igualdad**.
- Estima que las normas son discriminatorias con base en *categorías sospechosas* consistentes en la **condición social y jurídica** de las personas que han sido sentenciadas con pena privativa de libertad, por lo que, quienes se encuentren en las situaciones señaladas serán excluidas de la posibilidad de ser seleccionados para ser testigos sociales.
- Alega que las normas impugnadas no cumplen con el primer nivel de escrutinio, en virtud de que no existe una justificación constitucionalmente imperiosa para exigir no haber sido sentenciado con pena privativa de libertad, para fungir como testigo social en los procesos de licitación pública, dado que *no hay un mandato dentro de la propia Constitución Federal que exija un requisito de esa índole para éste tipo de actividades*, aunado a que las tareas que les corresponde realizar no justifican restricciones tan amplias.
- Señala que, si la conclusión del primer punto de examen es que las disposiciones impugnadas no persiguen un fin constitucionalmente imperioso, tampoco puede afirmarse que se encuentra conectada con el logro de un objetivo constitucional alguno y mucho menos que se trata de la medida menos restrictiva posible.
- En suma, manifiesta que las normas impugnadas no justifican una finalidad imperiosa ni constitucionalmente válida, por lo que indiscutiblemente no aprueban un juicio estricto de proporcionalidad o razonabilidad.
- En conclusión, señala que los artículos impugnados son discriminatorios por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta entre las personas que han sido sentenciadas por la comisión de un delito con pena privativa de libertad.
- Añade que, además, propician un supuesto de discriminación por motivos de condición social o jurídica, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente.
- Finalmente, menciona que, a su juicio, las disposiciones impugnadas contravienen el **principio reinsertión social**, ya que la norma tiene como consecuencia que las personas que han sido sentenciadas con pena privativa de libertad quedan impedidas para ser testigos sociales, incluso en el caso de que los delitos de los que se trata no se relacionen con la función a desempeñar.
- En consecuencia, refiere que tales exigencias no se justifican sobre una base objetiva y razonable que se encuentre suficientemente acotada para no transgredir los derechos de las personas; y, por tanto, las normas impugnadas deben considerarse violatorias de las prerrogativas de igualdad, no discriminación, debiendo declararse su invalidez.

2.- Requisito de no haber sido sancionado como servidor público

- Señala que por cuanto hace a los incisos e) de las respectivas fracciones III de los artículos impugnados, debe tomarse en cuenta que las disposiciones refieren como requisitos **“no haber sido sancionado como servidor público”**, sin embargo, la norma no precisa si dicha sanción se trata de materia penal, administrativa o alguna otra.
- Indica que, en cualquiera de los casos, cuando una persona ha sido sancionada por un delito por actos de corrupción, o ha sido sujeto de responsabilidad administrativa por los mismos hechos, una vez que las personas cumplen con sus sanciones, deben quedar en posibilidad de ejercer sus derechos en igualdad de circunstancias, de lo contrario se trataría de una **inhabilitación perpetua**.

- Menciona que, por otra parte, debe considerarse que las sanciones de inhabilitación proceden incluso por la comisión de una falta administrativa no grave, aunado a que, las personas que han sido sancionadas con esta medida y han cumplido la misma, deben quedar en posibilidad de ejercer sus derechos en igualdad de circunstancias.
- Precisa que, de conformidad con la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las personas que hayan sido inhabilitadas por la comisión de una falta administrativa grave o no grave quedarán impedidas para ocupar los cargos en cuestión, sin embargo, una vez que han cumplido con las mismas, no existe justificación para excluirlas de la posibilidad de ser testigos sociales en los procesos de licitación.
- Alega que tal requisito resulta injustificado y desproporcional, pues quienes ya cumplieron este tipo de sanciones administrativas deben encontrarse en la posibilidad de participar para ser acreditados como tales testigos.
- Señala que las normas impugnadas *no cumplen con una finalidad imperiosa* para exigir no haber sido sancionado en el servicio público, para fungir como testigos sociales, dado que las actividades que le corresponde realizar no justifican las restricciones tan amplias, por lo tanto, las normas resultan discriminatorias, por lo que tampoco puede afirmarse que se encuentra conectada con el logro de un objetivo constitucional alguno, y tampoco se trata de la medida menos restrictiva posible.
- Finalmente, señala que, a su juicio, tales exigencias no se justifican sobre una base objetiva y acotada y, por tanto, las normas impugnadas deben considerarse violatorias de las prerrogativas de igualdad y, no discriminación.

Cuestiones relativas a los efectos:

- Solicita que, de ser tildados de inconstitucionales los preceptos combatidos, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas.

7. **CUARTO. Registro y turno.** Por acuerdo de veinticuatro de febrero de dos mil veinte, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente con el número 115/2020; y determinó turnarlo al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, para instruir el procedimiento respectivo.

8. **QUINTO. Admisión y trámite.** Mediante diverso proveído de veinticinco de febrero de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad; y, entre otras cuestiones, dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Puebla, para que rindieran sus respectivos informes; a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde; y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, con la finalidad de que, si consideraba que la materia de la presente acción de inconstitucionalidad trasciende a sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su representación correspondiera.

9. **SEXTO. Rendición de informe de los Poderes Ejecutivo y Legislativo locales.** Mediante sendos escritos recibidos el veintiocho de julio y diecinueve de agosto de dos mil veinte⁴, el Poder Ejecutivo de Puebla, por conducto del Director de Procedimientos Constitucionales de la Consejería Jurídica de dicha entidad federativa, y el Poder Legislativo de la entidad, a través de la Secretaría General del Congreso de Puebla, rindieron sus informes en el sentido de sostener la validez de los decretos impugnados y remitieron las constancias que les fueron solicitadas.

10. **SÉPTIMO. Instrucción.** En acuerdos dictados los días treinta⁵ de julio y veintiuno⁶ de agosto de dos mil veinte, el Ministro Instructor tuvo a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Puebla, rindiendo los informes que les fueron solicitados, quedando los autos a la vista de las partes para efectos de que pudieran formular sus alegatos.

11. **OCTAVO. Alegatos.** Mediante escrito recibido el veintiocho de agosto de dos mil veinte, el Poder Legislativo del Estado de Puebla, hizo valer los alegatos que estimó pertinentes, los cuales, por acuerdo de treinta y uno de agosto del mismo año, se determinó agregar a los autos.

12. Mediante diversos escritos, ambos recibidos⁷ el treinta y uno de agosto y tres de septiembre, ambos del dos mil veinte, el Poder Ejecutivo del Estado de Puebla y la Delegada de la Comisión Nacional de los

⁴ En la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia a través del Sistema Electrónico de este Alto Tribunal.

⁵ Ejecutivo del Estado de Puebla, por conducto del Director de Procedimientos Constitucionales de la Consejería Jurídica del Estado.

⁶ Legislativo del Estado de Puebla, por conducto de la Secretaría General del Congreso Estatal.

⁷ En la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

Derechos Humanos, respectivamente, hicieron valer los alegatos que estimaron pertinentes, mismos que mediante proveídos de uno y cuatro de septiembre de la citada anualidad, se acordó agregar a los autos.

13. **NOVENO. Cierre de instrucción.** Por acuerdo de cuatro de septiembre de dos mil veinte, el Ministro Instructor determinó el cierre de la instrucción a efecto de que se procediere a la elaboración del proyecto de resolución respectivo⁸.

CONSIDERANDO:

14. **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, planteó la invalidez de diversos artículos de la “**LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL Y MUNICIPAL**” y de la “**LEY DE OBRA PÚBLICA Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LA MISMA PARA EL ESTADO DE PUEBLA**”⁹, por ser contrarios, entre otros, a los derechos de igualdad y no discriminación.

15. **SEGUNDO. Oportunidad.** El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹⁰, dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales; y, que su cómputo, debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial.

16. En el caso, las normas generales que se impugnan fueron adicionadas mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de la Entidad el miércoles veintidós de enero de dos mil veinte.

17. Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad inició el jueves veintitrés de enero del mismo año y venció el viernes veintiuno de febrero de la referida anualidad. Luego, si la demanda se presentó precisamente el día de vencimiento del plazo, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, puede concluirse que la misma resulta oportuna.

18. **TERCERO. Legitimación.** De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada para impugnar leyes expedidas por las legislaturas estatales que estime violatorias de los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte.

19. En el caso, la demanda está firmada por María del Rosario Piedra Ibarra, quien demostró tener el carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mediante copia certificada del acuerdo emitido por la Presidenta de la Mesa Directiva del Senado de la República, que data de fecha doce de noviembre de dos mil diecinueve.

20. Como ya se refirió, se impugnan preceptos de la “**LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL Y MUNICIPAL**” y de la “**LEY DE OBRA PÚBLICA Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LA MISMA PARA EL ESTADO DE PUEBLA**”, expedidas por la legislatura de esa entidad federativa, para lo cual, esencialmente se aduce la violación a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, refiriéndose también afectación al principio de reinserción social.

21. Consecuentemente, se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el referido artículo 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el asunto fue promovido por un ente legitimado y mediante su debido representante.

22. **CUARTO. Causas de improcedencia.** Una lectura de los informes que rinden las autoridades demandadas permite advertir que sólo el representante del Poder Ejecutivo del Estado hizo valer como posibles argumentos orientados a sustentar la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad, los siguientes:

⁸ Con apoyo en los artículos 67, párrafo primero, y 68, párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹ Adicionados mediante Decreto publicado el 22 de enero del dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado de Puebla.

¹⁰ “**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. [...]”

“Se actualiza la causa de sobreseimiento prevista en el artículo 20 fracción III de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que para que sea válido un ejercicio de verificar si se transgrede o no el derecho de igualdad, antes se requiere que la parte accionante exponga un término de comparación y en el caso en concreto, no acontece.

La parte promovente **no expone el parámetro o medida válida** a partir de la cual juzga o se juzgará la existencia de la supuesta discriminación, y que sirva como criterio metodológico para llevar a cabo el control de la constitucionalidad de las disposiciones normativas que se consideren contrarias al principio de igualdad, solo se ciñe a esgrimir criterios personales.

De la integración del escrito presentado por las recurrentes solo se leen argumentos relativos a presentar afirmaciones relacionadas con sus peticiones, sin embargo, **no se desarrollan argumentos** de las consideraciones por las cuales debe ser considerada la invalidez de la norma.

Existe inoperancia en el planteamiento de la acción, debido a que la parte accionante no señala las consideraciones relativas a la invalidez del artículo que reclama, solo afirma que existe discriminación.”

23. Dichos argumentos se desestiman, ya que, amén de que, en materia de acciones de inconstitucionalidad, la suplencia de los conceptos de invalidez opera aún ante la ausencia de estos, lo cierto es que la lectura de la demanda permite concluir que **el concepto de invalidez sí propone un parámetro susceptible de análisis**.

24. De hecho, la demanda, tanto en el apartado de “preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados” como en el denominado “marco constitucional aplicable”, es clara en cuanto a los artículos y parámetros de orden constitucional y convencional a considerar en el examen de las normas impugnadas; lo cual se relaciona adecuadamente con los distintos argumentos contenidos en el concepto de invalidez. Así, es falso que no se desarrollen argumentos por los cuales la accionante estime que la norma cuestionada debe ser considerada inválida, siendo evidente que lo que se plantea es su inconstitucionalidad por transgresión a los derechos humanos de *igualdad* y *no discriminación* y al *principio de reinserción social*.

25. Además, si fuera el caso, conforme a lo señalado en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sería innecesario para los promoventes de una acción de inconstitucionalidad precisar puntualmente los numerales vulnerados si de su argumentación este Alto Tribunal puede advertir a qué preceptos se refieren¹¹, lo que en el presente asunto es sumamente claro y referido sobre todo a los derechos de igualdad y no discriminación, que preponderantemente se consagran en el artículo 1º de la Constitución Federal.

26. Por otro lado, es importante mencionar que no pasa desapercibido que, con posterioridad a la presentación de la demanda que da lugar al presente asunto, el artículo 16 Bis¹² de la **LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL Y MUNICIPAL** del Estado de Puebla fue reformado

¹¹ Son aplicables por analogía, los siguientes criterios:

Registro digital: 174565. Instancia: Pleno. Novena Época. Materias(s): Constitucional Tesis: P./J. 96/2006. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Agosto de 2006, página 1157. Tipo: Jurisprudencia. Rubro: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS.**”

Registro digital: 178563. Instancia: Pleno. Novena Época. Materias(s): Constitucional. Tesis: P./J. 30/2005. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXI, Mayo de 2005, página 783. Tipo: Jurisprudencia. Rubro: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EN LA DEMANDA SE EXPRESAN DEFICIENTEMENTE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE SUPLENIR LA QUEJA DEFICIENTE.**”

Registro digital: 191107. Instancia: Pleno. Novena Época. Materias(s): Constitucional. Tesis: P./J. 93/2000. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII, Septiembre de 2000, página 399. Tipo: Jurisprudencia. “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA QUE SE ESTUDIEN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE LA CONTRAVENCIÓN DE LA NORMA QUE SE IMPUGNA CON CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**”

¹² “**Artículo 16 BIS.** [...]”

I.- a III.- [...]”

IV. [...]”

a) Proponer a las dependencias, entidades, a la Secretaría de la Función Pública o en su caso a la Contraloría Municipal mejoras para fortalecer la transparencia, imparcialidad y las disposiciones legales en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios;

b) y c) [...]”

mediante Decreto¹³ publicado el dieciocho de enero de dos mil veintiuno; no obstante, dicha adecuación, impactó únicamente el inciso **a)**, y no los requisitos **c)** y **e)** impugnados.

27. En lo que toca a la **LEY DE OBRA PÚBLICA Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LA MISMA PARA EL ESTADO DE PUEBLA** no se advierte reforma ulterior al artículo 42 Bis impugnado.

28. Con las precisiones anteriores, no existiendo causal de improcedencia pendiente de estudio, ni advertir este Tribunal Pleno de oficio causa alguna que impida el análisis de fondo, es procedente analizar los conceptos de invalidez propuestos.

29. **QUINTO. Precisión de la litis.** Corresponde a este Pleno determinar si los artículos 16 Bis, fracción III, incisos c) y e), de la **LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL Y MUNICIPAL**, así como 42 Bis, fracción III, incisos c) y e), de la **LEY DE OBRA PÚBLICA Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LA MISMA PARA EL ESTADO DE PUEBLA**, son constitucionales o, de lo contrario, determinar su invalidez.

30. De lo planteado en la demanda, es posible identificar dos cuestiones importantes atinentes al fondo del asunto susceptibles de análisis en relación con dichos ordenamientos del Estado de Puebla:

<p>Tema 1</p> <p>REQUISITO DE NO HABER SIDO SENTENCIADO CON PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD.</p> <p>[Considerando Sexto]</p>	<p>LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL Y MUNICIPAL.</p>	<p>Artículo 16 Bis, fracción III, inciso c).</p>	<p>Vulneración del Derecho de Igualdad y No Discriminación.</p>
	<p>LEY DE OBRA PÚBLICA Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LA MISMA PARA EL ESTADO DE PUEBLA.</p>	<p>Artículo 42 Bis, fracción III, inciso c).</p>	<p>Vulneración del Principio de Reinserción Social.</p>

<p>Tema 2</p> <p>REQUISITOS DE [2.A] NO HABER SIDO SANCIONADO COMO SERVIDOR PÚBLICO YA SEA FEDERAL, ESTATAL, MUNICIPAL O [2.B] POR AUTORIDAD COMPETENTE EN EL EXTRANJERO.¹⁴</p> <p>[Considerando Séptimo]</p>	<p>LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL Y MUNICIPAL.</p>	<p>Artículo 16 Bis, fracción III, inciso e).</p>	<p>Vulneración del Derecho de Igualdad y no Discriminación.</p>
	<p>LEY DE OBRA PÚBLICA Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LA MISMA PARA EL ESTADO DE PUEBLA.</p>	<p>Artículo 42 Bis, fracción III, inciso e).</p>	

¹³ “**DECRETO** del Honorable Congreso del Estado, por el que reforma diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal. ÚNICO. Se REFORMAN el párrafo primero del artículo 3, las fracciones XXI y XXII del 6, párrafos primero y segundo del 10, 13, **inciso a) de la fracción IV del 16 Bis**, 18, párrafo segundo del 19, párrafos primero y tercero del 24, 27, párrafo primero, fracciones IV, V y párrafo último del 29, 30, párrafo primero y fracción X del 31, párrafo primero del 46, párrafo primero del 50, párrafo segundo del 51, fracción VI del 55, 61, 64, 66, 76, fracción IV del 77, fracción I del 99, fracción V del 122, 131, párrafos primero y segundo del 133, párrafo primero del 134, 135, párrafo primero y antepenúltimo del 136, primer párrafo del 137, fracción II del 139, primer párrafo y fracciones I, II, VII y XV del 143, párrafos primero y último del 145, párrafo primero del 146, párrafo primero del 147 y párrafo segundo del 148, todos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal, para quedar de la siguiente manera: [...]”

¹⁴ La condición de **NO HABER SIDO SANCIONADO POR AUTORIDAD COMPETENTE EN EL EXTRANJERO**, sólo se adiciona al artículo 16 Bis del primer ordenamiento referido, en tanto que el requisito de **NO HABER SIDO SANCIONADO COMO SERVIDOR PÚBLICO YA SEA FEDERAL, ESTATAL, MUNICIPAL** es común en ambos preceptos (art. 16 Bis y 42 Bis).

31. **SEXTO. Estudio de fondo. Tema 1.** La Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna los artículos 16 Bis, fracción III, inciso c) de la “**LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL Y MUNICIPAL**”¹⁵, y 42 Bis, fracción III, inciso c) de la “**LEY DE OBRA PÚBLICA Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LA MISMA PARA EL ESTADO DE PUEBLA**”, por considerar que transgreden los *derechos de igualdad y no discriminación*, al excluir de manera injustificada de la posibilidad de ser acreditadas como testigos sociales en las contrataciones públicas que se realizan en esa entidad federativa¹⁶, a las personas que han sido sentenciadas con pena privativa de libertad.

32. En opinión de la Comisión accionante, las personas que fueron *sentenciadas con pena privativa de su libertad*, una vez cumplida dicha sanción, deben quedar en la posibilidad de participar en la selección de testigos sociales en igualdad de circunstancias.

33. Para la Comisión, existe una gran cantidad de delitos cuya comisión puede derivar en una pena privativa de libertad, lo que limita de forma genérica a las personas sentenciadas por alguno de esos delitos, de acceder a la posibilidad de fungir como “*testigo social*”, situación que estima, menoscaba el derecho de igualdad, máxime que no se toma en cuenta si los delitos de que se trata se relacionan con las funciones a desempeñar.

34. De conformidad a las consideraciones siguientes, se estima que el concepto de violación resulta **sustancialmente fundado**.

35. La Constitución Federal establece el derecho a la igualdad y no discriminación en el último párrafo del artículo 1º, el cual señala:

“Artículo 1º.-

[...]

***Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.*”**

36. Este Alto Tribunal, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 107/2016**¹⁷, sostuvo que la igualdad reconocida en el artículo 1º de la Constitución Federal 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.

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

38. No obstante, también se ha precisado que, si bien el verdadero sentido de la igualdad es colocar a las personas en condiciones de poder acceder a los demás derechos constitucionalmente reconocidos, lo cual implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todas las personas deban ser siempre iguales en todos los ámbitos, en condiciones absolutas y bajo cualquier circunstancia. Al contrario, en lo que debe traducirse el derecho a la igualdad es en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio de forma injustificada; por ello, dicho principio exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de tal forma que habrá ocasiones en que hacer distinciones estará vedado, y habrá otras en las que no sólo estará permitido, sino que será una exigencia constitucional¹⁸.

39. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el **Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antonio de Jesus vs. Brasil** señaló que “*los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio,*

¹⁵ Expedida por el Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla.

¹⁶ Procesos de licitación pública cuyo monto rebase el equivalente a ciento veinte mil unidades de medida y actualización vigente o en los casos en los que determine la Secretaría de la Función Pública, de la entidad.

¹⁷ Resuelta por el Pleno la Suprema Corte en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte por unanimidad de once votos de los ministros y ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁸ Mismas consideraciones se sostuvieron por este Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 8/2014**, resuelta en sesión de once de agosto de dos mil quince por mayoría de nueve votos de los ministros y ministras 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 en la acción de inconstitucionalidad 50/2019, resuelta por este Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos. El señor Ministro Luis María Aguilar Morales no asistió a la sesión, previo aviso a la providencia.

*combatir las prácticas de ese carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas*¹⁹.

40. Por otro lado, en el **Caso Duque vs. Colombia**, el Tribunal Interamericano reiteró que “*la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial 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 sí se reconocen a quienes no se encuentren incurso en tal situación*”²⁰.

41. En la misma línea, este Pleno se ha referido al principio y/o derecho de no discriminación, al señalar que cualquier tratamiento discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, *per se*, incompatible con ésta, y que es inconstitucional toda situación que considere superior a un determinado grupo y conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por estimarlo inferior, dé lugar a que sea tratado con hostilidad, o a que de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se encuentran incurso en tal situación. Asimismo, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado sobre el derecho a la igualdad. En efecto, en la jurisprudencia **1a./J. 125/2017 (10^a)**²¹, señaló que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido interpretado y configurado a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (dimensión formal). Sin embargo, también tiene una dimensión sustantiva o de hecho.

42. En cuanto al principio de igualdad ante la ley, 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 razonable y suficiente.

43. En esa línea, el principio de igualdad en la ley 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.

44. Por otra parte, el derecho a la igualdad, en su dimensión sustantiva o de hecho, tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

45. Lo anterior, también ha sido reiterado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y, más recientemente, en el **Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus vs. Brasil**, donde sostuvo que el derecho a la igualdad tiene dos dimensiones: la primera es la formal, que establece la igualdad ante la ley, y la segunda es la material o sustancial, que ordena la adopción de medidas positivas de promoción a favor de grupos históricamente discriminados o marginados.

46. Bajo esta línea, señaló que el derecho a la igualdad implica la obligación de adoptar medidas para garantizar que la igualdad sea real y efectiva, es decir, corregir las desigualdades existentes para promover la inclusión y participación de los grupos históricamente marginados, garantizar a las personas o grupos en desventaja el goce efectivo de sus derechos y, en suma, brindar a las personas posibilidades concretas de ver realizada, en sus propios casos, la igualdad material²².

47. Sin embargo, es importante mencionar que este Tribunal Pleno también ha señalado que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues la distinción y la discriminación son jurídicamente diferentes. Pues bien, la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.

¹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus vs. Brasil**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párr. 183.

²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Duque vs. Colombia**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de febrero de 2016. Serie C. No. 310, párr. 91.

²¹ “DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO”. Tesis 1a./J. 125/2017 (10^a.), Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 49, diciembre de 2017, tomo I, pág. 121. Registro digital: 2015679.

²² Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de San Antônio de Jesus vs. Brasil**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párr. 199.

48. Las normas generales que en la presente acción de inconstitucionalidad se cuestionan como discriminatorias, consisten en las contenidas en los artículos 16 Bis, fracción III, inciso c) de la **LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL Y MUNICIPAL**, y 42 Bis, fracción III, inciso c) de la **LEY DE OBRA PÚBLICA Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LA MISMA PARA EL ESTADO DE PUEBLA**, las cuales son del texto siguiente:

<p>Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal.</p>	<p>“Artículo 16 Bis. En las licitaciones públicas, cuyo monto rebase el equivalente a ciento veinte mil unidades de medida y actualización vigente en la entidad y en aquellos casos que determine la Secretaría de la Función Pública, atendiendo al impacto que la contratación tenga en los programas sustantivos de la dependencia o entidad, participarán testigos sociales conforme a lo siguiente:</p> <p>[...]</p> <p>III. La Secretaría de la Función Pública, o la Contraloría municipal, acreditará como testigos sociales a aquellas personas que cumplan con los siguientes requisitos:</p> <p>[...]</p> <p>c) No haber sido sentenciado con pena privativa de libertad;”</p>
<p>Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Puebla.</p>	<p>“Artículo 42 Bis. En las licitaciones públicas, cuyo monto rebase el equivalente a ciento veinte mil unidades de medida y actualización vigente en la entidad y en aquellos casos que determine la Secretaría de la Función Pública, atendiendo al impacto que la contratación tenga en los programas sustantivos de la dependencia o entidad, participarán testigos sociales conforme a lo siguiente:</p> <p>[...]</p> <p>III. La Secretaría de la Función Pública o la Contraloría Municipal, acreditará como testigos sociales a aquellas personas que cumplan con los siguientes requisitos:</p> <p>[...]</p> <p>c) No haber sido sentenciado con pena privativa de libertad;”</p>

49. El texto de ambas normas es prácticamente idéntico, y está referido al perfil que deben reunir las personas físicas interesadas en ser acreditadas a nivel estatal o municipal como *testigos sociales*, en procesos de contratación pública que requieran dicha participación en el Estado de Puebla.

50. En concreto, ello está referido a licitaciones públicas cuyo monto rebase el equivalente a ciento veinte mil unidades de medida y actualización vigente en la entidad y en aquellos casos que determine la Secretaría de la Función Pública del Estado, atendiendo al impacto que la contratación tenga en los programas sustantivos de la dependencia o entidad.

51. No pasa inadvertida la previsión que los propios artículos contienen en el diverso inciso b)²³ de la misma fracción III, en el sentido de que también pueden fungir como *testigos sociales*, organizaciones no gubernamentales; no obstante, a éstas sería inaplicable un requisito como el cuestionado, en tanto que las condenas que establecen una *pena privativa de libertad*, están acotadas a las personas físicas.

52. Sin duda, una primera aproximación a la medida cuestionada permite anticipar que, para acceder a la acreditación en cuestión, existe una **exclusión expresa** respecto de toda persona que ha sido *sancionada con una pena privativa de libertad*.

53. Esto es, sería suficiente haber sido sentenciado así, en cualquier momento del pasado *-reciente o no-*, para que una persona pierda toda oportunidad de obtener una acreditación como testigo social.

²³ “b) Cuando se trate de una organización no gubernamental, acreditar que se encuentra constituida conforme a las disposiciones legales aplicables y que no persigue fines de lucro;”

54. Se impone entonces una exclusión de tipo *atemporal*, porque no está acotada la existencia de dicha sentencia privativa de libertad a un momento determinado de la vida de una persona, ni menos a determinado periodo de tiempo previo a la solicitud para ser acreditado como *testigo social*. Ello implica que, aun si una persona tuvo una condena así, siendo muy joven, la condición de exclusión seguiría imperando de forma idéntica en su vida adulta, y prácticamente por el resto de su vida.

55. De igual forma, existe una condición absoluta en cuanto a la duración y cumplimiento la pena en cuestión porque no es relevante para el requisito cuestionado la extensión de la privación de la libertad impuesta por sentencia, siendo indistinto si ésta sólo consideró unos días, unos meses o varios años de prisión, e incluso, es irrelevante si dicha pena fue alternativa, objeto de condena condicional, indulto o reconocimiento de inocencia.

56. De hecho, tampoco se precisa si se trató o no de sentencia firme. A la vez, existe indefinición sobre la categoría o tipo de ilícito específico que antecedió la sentencia de prisión, así como respecto de su naturaleza dolosa o culposa. Luego, las normas contienen una cláusula de exclusión para todo aquel que, independientemente del delito cometido, fue sentenciado a la prisión.

57. Lo que importa entonces para el requisito analizado es que una persona *nunca* hubiese sido sentenciada a una pena privativa de libertad, aunque es evidente un mensaje valorativo dominante en contra de quienes ingresaron a la prisión en algún momento de su vida.

58. Todo lo anterior permite concluir que las normas cuestionadas sí establecen una distinción por *exclusión expresa* de quienes han sido sentenciados por una *pena privativa de libertad*, frente a una *inclusión implícita* de quienes no se encuentran en dicha condición.

59. Con lo ya expresado, es factible examinar ahora la constitucionalidad de la distinción que establecen las normas impugnadas.

60. Contrario a lo sostenido por la accionante, este Alto Tribunal estima que la condición de no contar con antecedentes penales, entendidos éstos, en lo general *-con respecto a cualquier tipo de antecedente-*, o en lo específico *-con respecto a determinados delitos o penas-*, no actualiza una categoría sospechosa, lo que excluye la posibilidad de someter las normas impugnadas a un escrutinio estricto.

61. Por consiguiente, la constitucionalidad de las normas será realizada a partir de un *juicio de razonabilidad*, lo que lleva a exponer, en primer término, las razones de los precedentes en los que este Tribunal Pleno ha resuelto que la exigencia de requisitos semejantes al de las normas impugnadas vulnera el derecho de igualdad.

62. 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 inmobiliario²⁴, el Tribunal Pleno estableció las siguientes consideraciones:

“39. 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 obtenga la licencia para realizar operaciones inmobiliarias en el Estado de Baja California Sur.

40. Es pertinente señalar que la formulación de la norma en la porción “Constancia de no antecedentes penales” comprende todo tipo de delitos —graves o no graves, culposos o dolosos—, cualquiera que sea la pena impuesta y sin precisar, además, si se trata de sentencias firmes o tan solo de la sujeción a un proceso penal en curso. La generalidad del requisito se traduce en una prohibición absoluta y sobreinclusiva en el caso concreto. Por ello, el pronunciamiento de esta ejecutoria se limita a este tipo de normas sobreinclusivas sin prejuzgar sobre otras que pudieran exigir no contar con antecedentes penales sobre

²⁴ **Ley que Regula a los Agentes Profesionales Inmobiliarios del Estado de Baja California Sur:** “Artículo 4. Para obtener la licencia, los Agentes profesionales inmobiliarios interesados deberán presentar ante la Secretaría la solicitud correspondiente, previo pago del derecho que recaiga, anexando los siguientes documentos en copia y original para su cotejo: (...) II. Tratándose de personas físicas: (...) Constancia de no antecedentes penales: (...)”

determinados delitos (por ejemplo, patrimoniales); sobre la forma de su comisión (culposa o dolosa), o sobre su penalidad (cualquiera o solo pena de prisión).”²⁵

63. De igual forma, en la **acción de inconstitucionalidad 50/2019**, se analizó similar requisito establecido como condición para formar parte de los Comités de Contraloría Social, contenido en el artículo 80 Ter de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo²⁶:

“Así, se concluye que la formulación de la norma combatida en la porción normativa que dice “sin antecedentes penales” del artículo 80 Ter de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo, impugnado en este asunto, comprende todo tipo de delitos, graves o no graves; culposos o dolosos; cualquiera que sea la pena impuesta; y sin precisar, además, si se trata de sentencias firmes o tan solo por la sujeción a un proceso penal en curso, por lo que el pronunciamiento de esta ejecutoria se limita a este tipo de normas en extremo sobreinclusivas, sin prejuzgar sobre aquellas otras que pudieran exigir no contar antecedentes penales sobre determinados delitos (por ejemplo patrimoniales); a la forma de su comisión (culposa y dolosa o solo ésta); a su penalidad (cualquiera o solo de prisión); entre otros.”²⁷

64. Con razones afines, en la **acción de inconstitucionalidad 83/2019**, se analizó el requisito establecido en el artículo 28, fracción X, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, consistente en *no haber sido condenado, por delito doloso*²⁸:

“Ahora bien, examinadas las porciones controvertidas, se aprecia que es contraria al derecho de igualdad, porque si bien está dirigida a todas aquellas personas que puedan aspirantes al ejercicio del notariado en el Estado de Quintana Roo, lo cierto es que establece, entre otros requisitos para acceder al cargo, “no haber sido condenado por delito doloso”, “ni haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial”, con lo cual el legislador local hizo una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil.

En el caso concreto, como se dijo la formulación de la norma en las porciones normativas que dicen “no haber sido condenado por delito doloso”, resulta general, ya que comprende cualquier persona condenada por cualquier delito doloso sin distinguir respecto de cuáles delitos podrían incidir en el correcto ejercicio de la patente estatal, incluso aquellos delitos cuya comisión corresponda sanción alternativa que incluya una pena no privativa de libertad, ni la gravedad del delito, la pena impuesta o el grado de culpabilidad; y en la porción normativa “ni haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial”, la formulación de la norma también es general e imprecisa, ya que las personas que fueron parte en un juicio civil de carácter patrimonial, incluso con sentencia favorable, no podrán ser aspirantes al ejercicio del notariado en el Estado de Quintana Roo.”²⁹

²⁵ Fallada el veintisiete de enero de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek. Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 4, fracción II, inciso d), de la Ley que Regula a los Agentes Profesionales Inmobiliarios en el Estado de Baja California Sur, reformado mediante Decreto 2567, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el diez de septiembre de dos mil dieciocho, conforme a los argumentos atinentes a las personas físicas, por una violación al artículo 1º constitucional, de conformidad con el engrose que se apruebe de la acción de inconstitucionalidad 107/2016.

²⁶ **Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo: “Artículo 80 Ter.** Quienes conformen los Comités de Contraloría Social deberán ser ciudadanos residentes y beneficiarios del lugar donde se aplica el programa social, sin antecedentes penales, definiéndose en el Reglamento de la presente Ley y en las reglas de operación del programa correspondiente, las bases para su elección, conformación e integración.”

²⁷ Fallada el veintisiete de enero de dos mil veinte, bajo la ponencia de la Ministra Yasmin Esquivel Mossa. Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena al tratarse de una categoría sospechosa, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de consideraciones, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández al tratarse de una categoría sospechosa, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea al tratarse de una categoría sospechosa, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del artículo 80 Ter, en su porción normativa “sin antecedentes penales”, de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo, adicionado mediante Decreto Núm. 175, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de abril de dos mil diecinueve, por violar el artículo 1o. constitucional.

²⁸ **Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo:** “Artículo 28. Para ser Aspirante al Ejercicio del Notariado, el interesado deberá satisfacer los siguientes requisitos: (...) X.- No haber sido condenado ni estar bajo proceso penal por delito doloso, ni haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial;”

²⁹ Fallada el quince de octubre de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 28, fracción X, en sus porciones normativas “No haber sido condenado” y “ni haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial”, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, expedida mediante el Decreto Número 333, publicado en el

65. Similar enfoque se realizó en la **acción de inconstitucionalidad 117/2020**, al evaluarse el requisito de “*no haber recibido condena por delitos dolosos*”, en relación con el ejercicio de las profesiones en el trabajo social, la psicología o carreras afines de las instituciones públicas o privadas que realicen estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción, asunto en el que se determinó la invalidez de la fracción V, del artículo 9 de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua³⁰:

“...el efecto de la norma impugnada es que la persona condenada es objeto de una doble sanción: por un lado, la sanción que le es impuesta en ejercicio de la facultad punitiva del Estado con motivo de la comisión de un delito y, por otro, el reproche social posterior a la purgación de su pena que tiene como consecuencia limitar alguno de sus derechos, una vez que se reinserta en la sociedad. Esta última, a juicio de este Alto Tribunal, no tiene razón de ser; y ello es así porque estriba, precisamente, en la concepción estigmatizante y caduca de que una persona que ha cometido un delito no puede reinsertarse de manera funcional a la sociedad y, específicamente, en el ejercicio de un oficio o profesión.

56. En el caso, además, se destaca, la legislatura local, al referirse a los delitos dolosos, no distinguió cuáles de esos delitos serían un impedimento para aspirar a ejercer profesiones en el trabajo social y psicología o carreras afines en las instituciones públicas o privadas que realicen estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción, así como tampoco determinó su gravedad o la pena impuesta.

57. Por todo ello, la legislatura local realizó una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar, ya que exigir a la persona aspirante que compruebe que no ha sido condenada por delito doloso, implica que, para efectos del acceso al empleo, como ya se dijo, se introduzca una exigencia, en el sentido de que la persona no debe haber incurrido antes en alguna conducta que la ley considere 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 de dicha labor.”³¹

66. En la presente acción de inconstitucionalidad, el tema objeto de examen presenta cierta afinidad al tratado en los precedentes arriba mencionados, en tanto que el requisito cuestionado objeta el que las personas que deseen ser acreditadas como *testigos sociales* hayan sido **sentenciadas con una pena privativa de libertad**, sin que ello esté vinculado con la comisión de un ilícito en particular cuya naturaleza pueda trascender al desempeño de las funciones a cargo de un testigo social.

67. En ese contexto, puede afirmarse que la formulación de las normas cuestionadas resulta en extremo general, ya que comprende a cualquier persona condenada por cualquier delito que hubiese ameritado una pena privativa de libertad, sin importar el tipo de delito cometido, su gravedad, su naturaleza dolosa o culposa, la duración de la pena impuesta o cualquier otro factor relacionado que permita evaluar objetivamente si una distinción así es razonable y está justificada en atención a la función que se va a desempeñar.

68. Es cierto que los testigos sociales, como se ha explicado, surgen como una institución que materializa la participación ciudadana, buscando servir a, cuando menos, tres propósitos de orden constitucional:

69. **A.- La TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL** garantizada por el artículo 6, Apartado A, de la Constitución Federal, a partir del acceso de primera mano a información generada en los procesos de licitación pública.

70. **B.- El COMBATE A LA CORRUPCIÓN**, esfuerzo alineado al Título Cuarto de la Constitución Federal (artículos 108, 109 y 113) en materia del combate a la corrupción.

periódico oficial de dicha entidad federativa el dos de julio de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

³⁰ **Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua: “Artículo 9.** Las personas que ejerzan profesiones en el trabajo social y psicología o carreras afines de las instituciones públicas y privadas que realicen estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción, deberán cumplir con los requisitos siguientes: I-IV (...) V. No haber recibido condena por delitos dolosos. (...)”

³¹ Fallada el veinte de abril de dos mil veintiuno bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de los párrafos del cincuenta y tres al cincuenta y cinco, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 9, fracción V, de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua, expedida mediante el Decreto N° LXVI/EXLEY/0589/2019 I P.O., publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa de cinco de febrero de dos mil veinte. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

71. C.- La OBSERVANCIA DE LOS PRINCIPIOS APLICABLES A LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS contenidos en el artículo 134 constitucional: *eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez*.

72. En ese alcance, puede aceptarse, en principio, que las normas impugnadas, al desarrollar los requisitos mínimos que las personas deben cumplir para ser acreditadas como testigos sociales, pretenden satisfacer una finalidad constitucionalmente válida, en cuanto a la intención de que los testigos sociales cumplan con un perfil que asegure que los propósitos señalados se cumplirán de la mejor forma.

73. Sin embargo, lo que no resulta constitucionalmente válido es recurrir a cuestiones morales o prejuicios sociales, dado que ello no garantiza que una persona pueda ejercer correctamente una función determinada.

74. En el caso, las normas cuestionadas parecen más bien partir de la idea de que una persona que en algún momento de su vida fue sentenciada a una pena privativa de libertad no es ni será nunca honesta, honorable, responsable o digna de desempeñar una función ciudadana como la que llevan a cabo los testigos sociales a partir de su participación en determinados procesos de licitación pública, situación que, además, tiende a una cuestión *estigmatizante* que presume que una persona que ha cometido un delito necesariamente seguirá delinquirando; lo cual es contrario al derecho penal del acto, que ha sido recogido por la Constitución Federal a partir de la reforma constitucional de dos mil ocho.

75. Lo anterior se agrava desde la perspectiva de que las normas impugnadas parecen contener el mensaje dominante de que cualquier estadía en la prisión con motivo de una sentencia penal *inhabilita de por vida* a las personas para desempeñar cualquier función, incluso aquellas afectas al propio ejercicio de la ciudadanía, como la participación social, en el caso, traducida en las funciones propositivas, de evaluación y de seguimiento de contrataciones públicas que se encomiendan a los testigos sociales.

76. Como la Primera Sala de este Alto Tribunal ha sostenido en las Tesis **1a./J. 21/2014**³² y **1a./J. 19/2014**³³, 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 el derecho penal únicamente puede prohibir la comisión de conductas específicas (no la personalidad). Así, destaca el hecho de que la Constitución haya eliminado la posibilidad de que el sistema penal opere bajo la premisa de que alguien es desadaptado, lo que fundamenta la convicción de que nuestro sistema se decanta por un derecho penal sancionador de delitos y no de personalidades.

77. Así, el abandono del término “delincuente” exhibe la intención del constituyente permanente de eliminar cualquier vestigio de un “derecho penal de autor”, el cual permitía la estigmatización de quien hubiese cometido un delito. Esta conclusión se enlaza, además, con la prohibición de penas inusitadas contenida en el primer párrafo del artículo 22 constitucional, la cual reafirma la prohibición de cualquier consideración vinculada con etiquetas a la personalidad.

78. En este contexto, el efecto de las normas impugnadas es que la persona condenada es objeto de una doble sanción: por un lado, la sanción que le es impuesta en ejercicio de la facultad punitiva del Estado con motivo de la comisión de un delito y, por otro, el reproche social posterior a la compurgación de su pena que tiene como consecuencia limitar alguno de sus derechos una vez que se reinserta en la sociedad. Esta última, a juicio de este Alto Tribunal, no tiene razón de ser; y ello es así porque estriba, precisamente, en la concepción estigmatizante y caduca de que una persona que ha cometido un delito no puede reinsertarse de manera funcional a la sociedad y, específicamente, en el ejercicio de un oficio o profesión.

79. A todo ello se suma que la formulación normativa “**no haber sido sentenciado con pena privativa de libertad**” contenida en las normas impugnadas en este medio de control constitucional comprende, como ya se explicó, todo tipo de delitos, graves o no graves; culposos o dolosos; cualquiera que sea la duración de la pena impuesta; y sin precisar, además, si se trata de sentencias firmes, de manera tal que **se trata de una configuración normativa sobreinclusiva**, sin prejuzgar sobre aquellas otras que pudieran exigir no contar

³² “DERECHO PENAL DEL 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)”. Tesis 1ª./J. 21/2014 (10ª), Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, pág. 354. Registro digital: 2005918.

³³ “DERECHO PENAL DEL AUTOR Y DERECHO PENAL DEL ACTO. RASGOS, CARACTERIZADORES Y DIFERENCIAS”. Tesis 1a./J. 19/2014 (10a), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 4, marzo de 2014, tomo I, pág. 374. Registro digital: 2005883.

antecedentes penales sobre determinados delitos (por ejemplo patrimoniales); a la forma de su comisión (culposa y dolosa o solo ésta); a su penalidad (cualquiera o solo de prisión); entre otros.

80. En esos términos, las porciones normativas impugnadas **vulneran el principio de igualdad**, pues si bien van dirigidas a todas las personas que potencialmente puedan fungir como testigos sociales, lo cierto es que el legislador local hizo una distinción que, en estricto sentido, **no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar**, pues exigir al aspirante que demuestre que en su pasado no ha incurrido en una conducta que el sistema de justicia le haya reprochado, y ello haya dado lugar a sujetarlo a un proceso penal y/o, en su caso, a imponerle una pena privativa de libertad, entraña que, para efectos del acceso al empleo, se introduzca una exigencia 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 de la función en cuestión.

81. Esto es, la **sobreinclusión** de la que se habla impide analizar de manera objetiva los motivos o causas que llevaron al legislador a excluir a las personas sentenciadas en algún momento de su vida con una pena privativa de libertad de realizar funciones propositivas, de evaluación y de seguimiento relacionadas con los procesos de contratación pública encomendadas a los testigos sociales. Luego, es posible concluir que dicha distinción no encuentra una justificación razonable y que, por tanto, sí es discriminatoria.

82. Lo anterior, máxime que, para las normas referidas, no importa tanto el delito cometido, su gravedad, la intención de cometerlo, la duración de la pena o la antigüedad de la condena.

83. Más bien, lo que es relevante para las normas en análisis es que la persona haya sido sentenciada a la prisión, mensaje que parece partir del prejuicio y no de una afectación directa al perfil requerido para el desempeño de una función determinada.

84. Atendiendo a lo expuesto, este Tribunal Pleno concluye que debe estimarse esencialmente **FUNDADO** lo argumentado por la Comisión accionante, en tanto que la exclusión contenida en las normas generales impugnadas vulnera el derecho a la igualdad y a la no discriminación protegido por el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

85. En consecuencia, se declara la **INVALIDEZ** de:

- **El artículo 16 Bis, fracción III, inciso c)**³⁴ de la **LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL Y MUNICIPAL**³⁵ y
- **El artículo 42 Bis, fracción III, inciso c)**³⁶ de **LEY DE OBRA PÚBLICA Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LA MISMA PARA EL ESTADO DE PUEBLA**.

86. Lo anterior, sin que sea necesario³⁷ examinar el resto de los conceptos de invalidez formulados por la promovente de esta acción en relación con las propias normas, referidos, entre otros aspectos, a la violación a la vida privada y al principio de reinserción social.

87. **Estudio del Tema 2.** La Comisión accionante solicita la invalidez de los artículos 16 Bis, fracción III, inciso e), de la **LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL Y MUNICIPAL**, y 42 Bis, fracción III, inciso e), de la **LEY DE OBRA PÚBLICA Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LA MISMA PARA EL ESTADO DE PUEBLA**, cuyo texto es el siguiente:

³⁴ "c) No haber sido sentenciado con pena privativa de libertad;"

³⁵ Ordenamiento del Estado de Puebla.

³⁶ "c) No haber sido sentenciado con pena privativa de libertad;"

³⁷ Registro digital: 181398. "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ." [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIX, Junio de 2004; Pág. 863. P./J. 37/2004.

“Artículo 16 Bis. En las licitaciones públicas, cuyo monto rebase el equivalente a ciento veinte mil unidades de medida y actualización vigente en la entidad y en aquellos casos que determine la Secretaría de la Función Pública, atendiendo al impacto que la contratación tenga en los programas sustantivos de la dependencia o entidad, participarán testigos sociales conforme a lo siguiente:

III. La Secretaría de la Función Pública, o la Contraloría municipal, acreditará como testigos sociales a aquellas personas que cumplan con los siguientes requisitos:

e) No haber sido sancionado como servidor público ya sea federal, estatal, municipal o por autoridad competente en el extranjero;”

“Artículo 42 Bis. En las licitaciones públicas, cuyo monto rebase el equivalente a ciento veinte mil unidades de medida y actualización vigente en la entidad y en aquellos casos que determine la Secretaría de la Función Pública, atendiendo al impacto que la contratación tenga en los programas sustantivos de la dependencia o entidad, participarán testigos sociales conforme a lo siguiente:

III. La Secretaría de la Función Pública o la Contraloría Municipal, acreditará como testigos sociales a aquellas personas que cumplan con los siguientes requisitos:

e) No haber sido sancionado como servidor público ya sea federal, estatal, municipal;”

88. Lo anterior se cuestiona, esencialmente, toda vez que:

- **Las normas referidas no acotan si se trata de una sanción penal, administrativa o de alguna otra clase.**
- **Una vez que las personas cumplen sus sanciones, deberían quedar en posibilidad de ejercer sus derechos en igualdad de circunstancias.**
- **La distinción en cuestión contiene una *categoría sospechosa* que exige un análisis estricto de constitucionalidad.**
- **Las normas impugnadas no justifican una finalidad imperiosa ni constitucionalmente válida, ya que no aprueban un juicio estricto de proporcionalidad o razonabilidad ni se justifican sobre una base objetiva y acotada, por lo que deben considerarse violatorias de las prerrogativas de igualdad y no discriminación.**

89. Lo planteado por la accionante resulta esencialmente **FUNDADO**, como se expone en las siguientes consideraciones.

2.1. “NO HABER SIDO SANCIONADO COMO SERVIDOR PÚBLICO YA SEA FEDERAL, ESTATAL, MUNICIPAL”.

90. **2.1.** De las normas impugnadas, se aprecia un primer componente en común, que será analizado inicialmente, y que establece como uno de los presupuestos para que el aspirante pueda ser acreditado como “*testigo social*”, por parte de la Secretaría de la Función Pública del Gobierno del Estado o de la Contraloría Municipal, el “**no haber sido sancionado como servidor público ya sea federal, estatal, municipal**”.

91. Al respecto, este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 111/2019³⁸, analizó conforme al derecho a la igualdad y a la no discriminación diversas porciones normativas de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, que preveían como condición para acceder a diversos cargos en dicha Fiscalía General un requisito similar al aquí cuestionado, consistente en que los aspirantes, esencialmente, no contaren con un antecedente de destitución o inhabilitación como servidores públicos.

92. En ese precedente, a partir de un *test simple de razonabilidad*, este Tribunal Pleno consideró que dichos requisitos eran inconstitucionales por resultar *sobreinclusivos*; situación que, por mayoría de razón, es aplicable al presente asunto, en el que las normas impugnadas ni siquiera precisan el tipo de sanción que impide el acceso a la acreditación como “testigo social”. Luego, en el caso, cualquier persona sancionada en el pasado como servidor público estará excluida de fungir como testigo social, sin importar la falta cometida ni la sanción impuesta.

93. Esto impacta todo tipo de faltas graves y no graves, así como todo tipo de sanciones (*suspensión, destitución, sanción económica o inhabilitación temporal, entre otras*), lo que es en extremo genérico.

94. Si bien el legislador local pretendió buscar para los testigos sociales un perfil exento de cualquier antecedente de sanción afecta al servicio público, lo cierto es que una previsión así resulta *irrazonable y abiertamente desproporcional*, en la medida en que requisitos así:

- No permiten identificar el tipo de sanción impuesta (*suspensión, destitución, inhabilitación, multa, o alguna otra, como la prisión*);
- No precisan si se trata de sanciones impuestas a servidores públicos por resolución de naturaleza administrativa, penal o política;
- No precisan si se trata de resoluciones firmes o *in judice* sobre las que exista un medio de impugnación pendiente de fallarse;
- No distinguen entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas, ni entre faltas o delitos graves o no graves;
- No contienen límite temporal, en cuanto a si la respectiva sanción o conducta sancionada es reciente o si fue impuesta hace varios años; y
- No distinguen entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción o pena, y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.

95. Incluso, como se indica, son tan abiertas las normas generales impugnadas, que no aclaran si precisamente se trató de una sanción definitiva y ejecutada, ya que podría darse el caso de una persona sancionada en determinado momento, pero que logró la revocación o nulidad de dicha sanción a partir de los medios de defensa respectivos. Así, se trata de normas generales que contienen una exclusión irrazonable y abiertamente desproporcional para la acreditación en la función de “testigo social” respecto de cualquier persona que, como servidor público, ha sido sancionada a lo largo de su vida, sin importar la conducta o falta que motivo la sanción, el periodo que ha transcurrido desde que se cometió la conducta o se impuso la respectiva falta, la gravedad de ésta, su naturaleza y, sobre todo, si la misma ya fue debidamente cumplida.

³⁸ Resuelta en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte. Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, relativo al estudio de fondo del tema 3, denominado “Exclusión de cargos públicos de quienes han sido **suspendidos, destituidos o inhabilitados por resolución firme como servidores públicos** o de quienes están sujetos a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local”, en su parte 9.1., denominada “Vulneración del principio de igualdad y no discriminación, en la exclusión de cargos públicos de quienes han sido suspendidos, destituidos o inhabilitados por resolución firme como servidores públicos”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 74, fracción VII, en su porción normativa “ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público”, 75, fracción VI, en su porción normativa “ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público”, 84, apartado A, fracción VIII, en su porción normativa “ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público”, 85, apartado A, fracción XI, en su porción normativa “ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público”, y 86, apartado A, fracción VIII, en su porción normativa “ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público”, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto Número 357, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de septiembre de dos mil diecinueve. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y con voto particular. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El señor Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

96. En dichas condiciones, 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 o calidades necesarias para fungir como “testigo social”, lo que involucra, según el caso, el desarrollo, entre otras, de las siguientes funciones:

a) Proponer a las dependencias, entidades, a la Secretaría de la Contraloría o, en su caso, a la Contraloría Municipal mejoras para fortalecer la transparencia, imparcialidad y las disposiciones legales;

b) Dar seguimiento al establecimiento de las acciones que se recomendaron derivadas de su participación en las contrataciones; y

c) Emitir al final de su participación el testimonio correspondiente³⁹.

97. Es así que las normas impugnadas *no superan el test de razonabilidad* al ser sobreinclusivas, ya que restringen el acceso a un esquema de participación ciudadana conocido como “testigo social”, al excluir por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido sancionada administrativa, penal o políticamente por cualquier razón o motivo y en cualquier momento, lo que, de manera evidente, ilustra la falta de razonabilidad y proporcionalidad de la medida, en virtud de que el gran número de posibles supuestos comprendidos en las hipótesis normativas objeto de análisis impide incluso valorar si tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño de la función en cuestión.

98. En ese tenor, la restricción a la función de mérito, por el solo hecho de que el solicitante haya sido sancionado en el pasado, sin especificar el tipo de sanción impuesta o su gravedad, y si ésta ya fue ejecutada o cumplida, hace patente una *condición de desigualdad no justificada* frente a otros potenciales solicitantes de la acreditación como testigos sociales, 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 dicha actividad.

99. Evidentemente, en las normas examinadas el legislador local hizo una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente a la función 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 haya sido reprochada a partir de una sanción por algún tipo de responsabilidad como servidor público, lo cual, como se ha expresado, contiene un problema de *sobreinclusión*.

100. De este modo, se coloca en una condición social determinada e inferior con respecto a otros integrantes de la sociedad a cualquier persona que ha sido sancionada como servidor público y se le excluye indefinidamente y de por vida de la posibilidad de acceder a la función social a la que se refiere la norma impugnada.

101. Así, el referido requisito provoca un efecto inusitado y trascendente a cualquier sanción por responsabilidad impuesta en el pasado a una persona que fue servidor público, comprometiendo de forma indirecta la prohibición establecida en el artículo 22 constitucional, en tanto que sanciones impuestas en un determinado momento, con carácter temporal, adquieren una consecuencia de carácter permanente en la vida de la persona, en la medida en que dicha exclusión tiene un efecto discriminante, no justificado y que origina un vicio de inconstitucionalidad de la norma.

102. Cabe aclarar *-como se determinó en la referida acción de inconstitucionalidad 111/2019-* que tal conclusión no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos o funciones, podría resultar posible incluir una condición con respecto a determinados delitos o faltas que, 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. Lo anterior, ya que podría ocurrir que el perfil de una persona sancionada por determinadas conductas, por ejemplo, graves o dolosas, o afines a faltas o delitos relacionados con la función a desempeñar, no resulte idóneo para el ejercicio de alguna función o comisión en el servicio público, en tanto que ello podría comprometer la eficiencia y eficacia requeridas, sobre todo si la conducta sancionada es relativamente reciente.

103. Sin embargo, lo que no es posible aceptar es el diseño de normas abiertamente sobreinclusivas como las impugnadas, en las que, de forma arbitraria, se prejuzga la idoneidad para el desempeño de un empleo o, en el caso, de una función social vinculada a la participación ciudadana sobre la base de que una

³⁹ Fracción IV de los preceptos impugnados.

persona cuenta con un antecedente de sanción sin importar el origen, momento o circunstancias de ello, o si ya ha sido cumplida. Lo anterior, máxime que dicha condición no necesariamente presupone que una persona que fue sancionada en el pasado es actualmente corrupta, deshonesto, ímproba o que no es capaz de realizar una función como la aquí analizada.

104. Sobre lo anterior, es pertinente precisar que, en un asunto reciente, esto es, en la acción de inconstitucionalidad 125/2019⁴⁰, fallada el quince de abril de dos mil veintiuno, se invalidó una norma que establecía como presupuesto para ser nombrado *Director del Centro de Evaluación de Control de Confianza*, en el Poder Judicial del Estado de Jalisco, el “***no haber sido sancionado por alguna autoridad administrativa Federal, Estatal o municipal, o por el Consejo de la Judicatura con motivo de una queja presentada en su contra o de un procedimiento de responsabilidad administrativa iniciado de oficio***”, precedente que por mayoría de razón es aplicable a este asunto, dado que aquí ni siquiera el requisito está referido al ejercicio de un empleo o cargo público, sino a una función social vinculada con la participación ciudadana.

2.2. “NO HABER SIDO SANCIONADO POR AUTORIDAD COMPETENTE EN EL EXTRANJERO”.

105. **2.2.** No pasa inadvertido que la norma impugnada correspondiente a la **LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL Y MUNICIPAL** -artículo 16 Bis, fracción III, inciso e)- incluye en su parte final un segundo componente, que impide ser acreditado como testigo social, a quien fue “sancionado por autoridad competente en el extranjero”.

106. Esta norma también resulta inconstitucional por similares razones a las expuestas en la sección anterior sobre la condición de “*no haber sido sancionado como servidor público ya sea federal, estatal, municipal*”.

107. Lo anterior, dado que, en una lectura posible del texto, bastaría que “como servidor público” una persona fuese sancionada por autoridad competente **en cualquier otro país**, lo que sólo abonaría al problema de *sobreinclusión* ya descrito.

108. Ello, en tanto que una persona que fue servidor público en otro país podría haber sido sancionado penal, administrativa o políticamente u otra vía, por innumerables razones, faltas o delitos cometidos en cada contexto nacional; y, también, a partir de sanciones diversas reguladas en cada país, sin que ello necesariamente estuviere relacionado con la función a desempeñar como “testigo social”.

109. Pero, además, en otras posibles lecturas, dicho componente de la norma podría dar a entender que basta que una persona sea sancionada por autoridad competente en el extranjero, aun sin ser servidor público, o que, siendo servidor público en México, fuese sancionado durante su tránsito o permanencia en otro país por cualquier motivo, incluso por una falta cívica, una infracción de tránsito, una multa por haber omitido declarar la importación de ciertos bienes, o cualquier otra.

110. De hecho, la problemática sobre este segundo componente de la norma es aún mayor, considerando que el contexto social y cultural de cada país determina el tipo de sistema jurídico, así como las sanciones políticas, penales, civiles, administrativas o de cualquier otra índole aplicables a cada caso, sin que esas conductas se encuentren necesariamente también reguladas en nuestro país, lo que llevaría incluso a juzgar a todas aquellas personas que aspiren a ser testigos sociales, por conductas que pudieran ser no reprochables por el Estado mexicano. En tal sentido, y por mayoría de razón, dicho componente también resulta inconstitucional por ser en extremo *sobreinclusivo*.

⁴⁰ Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 14 D, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, adicionado mediante el Decreto Número 27391/LXII/19, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de octubre de dos mil diecinueve.

2.3. DECISIÓN

111. Por las razones expuestas, como se anunció, es esencialmente **FUNDADO** lo argumentado por la Comisión accionante, en tanto que la exclusión *sobreinclusiva* contenida en las normas generales impugnadas no resulta razonable ni proporcional, lo que impacta negativamente el derecho a la igualdad y no discriminación, vulnerándose en consecuencia el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

112. En consecuencia, se determina la **INVALIDEZ** de:

- **El artículo 16 Bis, fracción III, inciso e), de la LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL Y MUNICIPAL.** [Ordenamiento del Estado de Puebla].
- **El artículo 42 Bis, fracción III, inciso e), de LEY DE OBRA PÚBLICA Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LA MISMA PARA EL ESTADO DE PUEBLA.**

113. No pasa inadvertido que el texto de las normas generales impugnadas y analizadas en este considerando y en el considerando previo es similar al contenido en los artículos 26 Ter, fracción III, incisos c) y e), de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público⁴¹, y 27, bis, fracción III, incisos c) y e), de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas⁴². Ordenamientos estos últimos expedidos por el H. Congreso de la Unión; sin embargo, el escrutinio de normas en esta vía debe realizarse de frente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y no de frente a ordenamientos secundarios, máxime que no se advierte disposición en la Ley Fundamental que vincule al Congreso local a legislar en las materias referidas en iguales términos que la correlativa legislación federal y que, aun si ese fuese el caso, ello no sería un obstáculo para invalidar normas locales que no resultan compatibles con el texto constitucional.

114. **SÉPTIMO. Efectos.** En términos del artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se declara la invalidez de los siguientes preceptos de los ordenamientos que se indican:

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal		
ARTÍCULO	FRACCIÓN	INCISO
16 BIS	III	c)
16 BIS	III	e)

Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Puebla		
ARTÍCULO	FRACCIÓN	INCISO
42 BIS	III	c)
42 BIS	III	e)

⁴¹ **Artículo 26 Ter.** En las licitaciones públicas, cuyo monto rebase el equivalente a cinco millones de días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y en aquellos casos que determine la Secretaría de la Función Pública atendiendo al impacto que la contratación tenga en los programas sustantivos de la dependencia o entidad, participarán testigos sociales conforme a lo siguiente:

III. La Secretaría de la Función Pública, acreditará como testigos sociales a aquellas personas que cumplan con los siguientes requisitos:

[...] c) No haber sido sentenciado con pena privativa de libertad;

[...] e) No haber sido sancionado como servidor público ya sea Federal, estatal, municipal o por autoridad competente en el extranjero;"

⁴² **Artículo 27 Bis.** En las licitaciones públicas, cuyo monto rebase el equivalente a diez millones de días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y en aquellos casos que determine la Secretaría de la Función Pública atendiendo al impacto que la contratación tenga en los programas sustantivos de la dependencia o entidad, participarán testigos sociales conforme a lo siguiente:

III. La Secretaría de la Función Pública, acreditará como testigos sociales a aquellas personas que cumplan con los siguientes requisitos:

[...] c) No haber sido sentenciado con pena privativa de libertad;

[...] e) No haber sido sancionado como servidor público ya sea Federal, estatal, municipal o por autoridad competente en el extranjero;"

115. Las declaratorias de invalidez surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta ejecutoria al Congreso del Estado de Puebla. Además, para el eficaz cumplimiento de la sentencia, también deberán notificarse al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Puebla, quien, a su vez, deberá informar lo conducente a los Municipios de esa entidad federativa.

116. No pasa inadvertido para esta instancia la solicitud que formuló la accionante *-en el apartado XI de su demanda-* en el sentido de hacer extensiva la invalidez a otras “*normas que estén relacionadas*”, sin que especifique alguna en particular.

117. Sin embargo, este Tribunal Pleno estima que no es procedente hacer extensivos los efectos de la declaratoria de invalidez a otros numerales de las leyes impugnadas porque no se advierte diverso precepto cuya validez dependa de las porciones normativas declaradas inválidas o que contenga el mismo vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal⁴³.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos **16 Bis, fracción III, incisos c) y e)**, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal y **42 Bis, fracción III, incisos c) y e)**, de la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados con la misma para el Estado de Puebla, adicionados mediante el Decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de enero de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Puebla, de conformidad con lo establecido en los considerandos sexto y séptimo de esta decisión.

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

Notifíquese por medio de oficio a las partes, así como a las autoridades señaladas en el fallo y archívese el expediente como concluido.

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

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

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose del test de

⁴³ “**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.”

razonabilidad, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo del tema 1, consistente en declarar la invalidez de los artículos 16 Bis, fracción III, inciso c), de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal y 42 BIS, fracción III, inciso c), de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Puebla, adicionados mediante el decreto publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintidós de enero de dos mil veinte. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de algunas consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo del tema 2, consistente en declarar la invalidez de los artículos 16 Bis, fracción III, inciso e), de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal y 42 BIS, fracción III, inciso e), de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Puebla, adicionados mediante el decreto publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintidós de enero de dos mil veinte. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla, 2) determinar que, para el eficaz cumplimiento de la sentencia, se notifiquen los puntos resolutive al titular del Poder Ejecutivo local, quien, a su vez, deberá informar lo conducente a los municipios de esa entidad federativa y 3) no extender la invalidez a otros numerales de las leyes impugnadas.

En relación con el punto resolutive 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 precisados. Doy fe.

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

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ministro Ponente, **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **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 veintisiete fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 115/2020, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de treinta y uno 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 seis de junio de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 115/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la **acción de inconstitucionalidad 115/2020**, en la que declaró la invalidez de los artículos **16 Bis, fracción III, incisos c) y e)**, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal¹ y **42 Bis, fracción III, incisos c) y e)**, de la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados con la misma para el Estado de Puebla².

De acuerdo con una mayoría de Ministras y Ministros, las porciones normativas consistentes en “*no haber sido sentenciado con pena privativa de la libertad*”, trasgreden los derechos de igualdad y no discriminación. Ello, porque excluyen de manera injustificada a un sector de la sociedad para poder ser seleccionado como testigo social en las licitaciones públicas que se lleven a cabo en el Estado de Puebla.

Presento este voto concurrente, pues **si bien coincido en que dicha exigencia viola el derecho de igualdad, me parece que la metodología con la que se alcanzó esta conclusión no fue la adecuada.**

Desde mi perspectiva, la resolución debió de considerar enfáticamente que la condición de no haber sido sentenciado con pena privativa de libertad presenta un caso de categoría sospechosa en los términos del artículo 1º de la Constitución General y, por lo tanto, las porciones consistentes en “*no haber sido sentenciado con pena privativa de la libertad*” debieron examinarse bajo un test de escrutinio estricto. Esto significa que el estudio debió desarrollarse conforme a las siguientes etapas: (i) determinar si la medida persigue un objetivo constitucionalmente importante; (ii) verificar si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con esta finalidad; y (iii) determinar si se trata de la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad identificada³.

Las personas con antecedentes penales son un grupo vulnerable a la discriminación y sistemáticamente desventajado en nuestra sociedad. Al exigir que no se tengan antecedentes penales, la norma excluye a estas personas de la participación en la vida pública del Estado y robustece el estigma social en su contra. Por esa razón, como lo he sostenido anteriormente⁴, este grupo debe entenderse como una categoría sospechosa en los términos del artículo 1º de la Constitución General, que establece una cláusula residual para grupos que han sido sistemáticamente discriminados.

¹ **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal del Estado de Puebla**

Artículo 16 Bis. En las licitaciones públicas, cuyo monto rebase el equivalente a ciento veinte mil unidades de medida y actualización vigente en la entidad y en aquellos casos que determine la Secretaría de la Función Pública, atendiendo al impacto que la contratación tenga en los programas sustantivos de la dependencia o entidad, participarán testigos sociales conforme a lo siguiente:

[...]

III. La Secretaría de la Función Pública, o la Contraloría municipal, acreditará como testigos sociales a aquellas personas que cumplan con los siguientes requisitos:

[...]

c) No haber sido sentenciado con pena privativa de libertad;

² **Ley de Obra Pública y Servicios relacionados con la misma para el Estado de Puebla**

Artículo 42 Bis. En las licitaciones públicas, cuyo monto rebase el equivalente a ciento veinte mil unidades de medida y actualización vigente en la entidad y en aquellos casos que determine la Secretaría de la Función Pública, atendiendo al impacto que la contratación tenga en los programas sustantivos de la dependencia o entidad, participarán testigos sociales conforme a lo siguiente:

[...]

III. La Secretaría de la Función Pública o la Contraloría Municipal, acreditará como testigos sociales a aquellas personas que cumplan con los siguientes requisitos:

[...]

c) No haber sido sentenciado con pena privativa de libertad;

[...].

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

⁴ Ver, por ejemplo, el posicionamiento que presenté en la acción de inconstitucionalidad 40/2014, aprobada por este Tribunal Pleno en sesión pública de primero de octubre de dos mil catorce.

I. El argumento de la mayoría.

La sentencia comienza por presentar algunas bases de la doctrina en torno al derecho a la igualdad y la prohibición de no discriminación retomando las consideraciones establecidas en la acción de inconstitucionalidad 107/2016⁵. A la luz de estas consideraciones, la mayoría declaró que la porción normativa “no haber sido sentenciado con pena privativa de la libertad” es contraria al derecho de igualdad en atención a dos razones.

En primer lugar, la mayoría señaló que el legislador local trazó una distinción que no se encuentra estrechamente vinculada con la función que se les va a encomendar como testigo social en las licitaciones públicas que se lleven a cabo en el Estado de Puebla. De acuerdo con la mayoría, esta norma recurre a “cuestiones morales”, mismas que no garantizan “que una persona pueda ejercer correctamente una función determinada”.

En segundo lugar, la mayoría apuntó que la norma resulta sobreinclusiva y consecuentemente viola el derecho de igualdad, debido a que introduce una diferencia injustificada que excluye de la posibilidad de fungir como testigos sociales, pese a cumplir con el resto de los requisitos para desempeñarse en éste, sin distinguir entre diversos tipos de delito (grave o no grave, grado de culpabilidad, la pena impuesta).

II. Razones del disenso.

Coincido plenamente en que la porción normativa vulnera el derecho a la igualdad porque exige a las personas que aspiren fungir como testigos sociales en el Estado de Puebla no haber sido sentenciado con pena privativa de la libertad; sin embargo, difiero de la metodología empleada por la mayoría. Desde mi punto de vista, la norma impugnada realiza una distinción que impacta directamente en un grupo especialmente vulnerable: *las personas que han cumplido una pena y buscan reintegrarse a la sociedad*. Como consecuencia, la porción impugnada debió de evaluarse conforme a un test de escrutinio estricto.

En la Suprema Corte hemos sostenido reiteradamente que cuando una distinción impugnada se apoya en una “categoría sospechosa” debe realizarse un test estricto para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad⁶. En esos casos, hemos señalado que es necesario someter la labor del legislador a un escrutinio *especialmente riguroso* desde el punto de vista del respeto a la igualdad⁷.

⁵ Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

⁶ Por todos, véase **“IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA.”** [Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVII, Junio de 2008, Página: 440 Tesis: 2a. LXXXIV/2008 Tesis Aislada Materia(s): Constitucional]; **“IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUZGADOR CONSTITUCIONAL DEBE ANALIZAR EL RESPETO A DICHA GARANTÍA CON MAYOR INTENSIDAD.”** [Novena Época. Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVII, Junio de 2008, Página: 439, Tesis: 2a. LXXXV/2008, Tesis Aislada Materia(s): Constitucional]; **“MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.”** [Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXX, Diciembre de 2009 Página: 1255, Tesis: P./J. 120/2009 Jurisprudencia Materia(s): Constitucional]; **“PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO.”** [Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXII, Septiembre de 2010 Página: 185, Tesis Aislada Materia(s): Constitucional]; **“PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS.”** [Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXII, Septiembre de 2010, Página: 183, Tesis: 1a. CIV/2010 Tesis Aislada Materia(s): Constitucional]; **“IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA.”** [Novena Época. Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXI, Abril de 2010 Página: 427, Tesis: 2a./J. 42/2010 Jurisprudencia Materia(s): Constitucional]; **“MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. AL TRATARSE DE UNA MEDIDA LEGISLATIVA QUE REDEFINE UNA INSTITUCIÓN CIVIL, SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE VERIFICARSE EXCLUSIVAMENTE BAJO UN PARÁMETRO DE RAZONABILIDAD DE LA NORMA (ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2009)”**. [Novena Época. Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXIV, Agosto de 2011 Página: 873, Tesis: P. XXIV/2011. Tesis Aislada Materia(s): Constitucional] **“CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD INTENSO.”** [Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXIV, Agosto de 2011 Página: 24, Tesis: P. VII/2011. Tesis Aislada Materia(s): Constitucional]; **“ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN.”** [Novena Época. Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXIV, Agosto de 2011 Página: 5, Tesis: P./J. 28/2011, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional].

⁷ **“IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)”** [Novena Época, Registro: 169877, Primera Sala, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVII, Abril de 2008, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a./J. 37/2008, Página: 175].

Una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando se apoya en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1º constitucional: origen étnico, nacionalidad, género, edad, discapacidad, condición social, salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil “o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”. Así, la utilización de estas categorías debe examinarse con mayor rigor precisamente porque sobre ellas pesa la *sospecha* de ser inconstitucionales. En estos casos, puede decirse que las leyes que las emplean para hacer alguna distinción se ven afectadas por una *presunción de inconstitucionalidad*⁸. Con todo, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, lo que prohíbe es su utilización de forma injustificada. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.

Los antecedentes penales como categoría sospechosa.

Como lo he sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016⁹, 85/2018¹⁰, 86/2018¹¹, 83/2019¹², 50/2019¹³, 50/2021¹⁴, 118/2020¹⁵ y 57/2021¹⁶, tener antecedentes penales constituye una categoría sospechosa, pues si bien no están expresamente previstos en el texto del artículo 1º constitucional, lo cierto es que esta norma constitucional dispone que lo será “*cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas*”.

Desde mi perspectiva, las personas con antecedentes penales constituyen un grupo especialmente vulnerable a sufrir discriminación¹⁷ en la medida en la que enfrentan obstáculos diferenciados para participar en la vida política y social, únicamente por haber estado en reclusión¹⁸. Estos obstáculos son el reflejo de un proceso de estigmatización que se origina en el castigo penal, pero perdura más allá de la cárcel.

Efectivamente, de acuerdo con la literatura especializada “el castigo penal es un proceso de estigmatización”¹⁹. Designar a una persona como “criminal” le imprime una marca que la presenta como inferior y peligrosa a los ojos de la sociedad. Desafortunadamente, esta “marca” o estigma perdura más allá de la liberación y no se borra con una sentencia absolutoria²⁰. A pesar de que la pena privativa de la libertad debe estar claramente delimitada y no debe añadir un sufrimiento mayor²¹, el estigma se prolonga a través de la exclusión que enfrentan estas personas para reintegrarse plenamente a la sociedad, lo que prolonga un castigo con el que ya cumplieron.

⁸ Sobre la inversión de la presunción de constitucionalidad de las leyes en casos de afectación de intereses de grupos vulnerables, véase Ferreres Comella, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, 2ª ed., Madrid, CEPC, 2007, pp. 220-243.

⁹ Resuelto en sesión del Tribunal Pleno de veintitrés de enero de dos mil veinte, en el que se invalidó el requisito de “no tener antecedentes penales” para ser Jefe de Manzana o Comisario Municipal.

¹⁰ Resuelto en sesión del Tribunal Pleno de veintisiete de enero de dos mil veinte, en el que se invalidó el requisito de “constancia de no antecedentes penales” para obtener la licencia de agente profesional inmobiliario a personas jurídicas y físicas.

¹¹ Resuelto en sesión del Tribunal Pleno de veintisiete de enero de dos mil veinte, en el que se invalidó el requisito de “no tener antecedentes penales” para el cargo de director general de organismos operadores de agua potable.

¹² Resuelto en sesión del Tribunal Pleno de quince de octubre de dos mil veinte, en el que se invalidaron los requisitos de “No haber sido condenado por delito doloso”, “no estar bajo proceso penal por delito doloso” entre otros para el cargo de ser aspirante al Ejercicio del Notariado.

¹³ Resuelto en sesión del Tribunal Pleno de veintisiete de enero de dos mil veinte, en el que se invalidó el requisito de “no tener antecedentes penales” para quienes conformen el Comité de Contraloría Social.

¹⁴ Resuelto en sesión del Tribunal Pleno de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, en el que se invalidó el requisito de “no haber sido condenado por delito intencional” para ser comisario municipal.

¹⁵ Resuelto en sesión del Tribunal Pleno de veinte de mayo de dos mil veintiuno, en el que invalidó el requisito de “no haber sido sentenciado por delito doloso que haya ameritado pena privativa de libertad por más de un año” para ser titular de la Jefatura del SATTAM.

¹⁶ Resuelto en sesión del Tribunal Pleno de treinta de noviembre de dos mil veintiuno, en el que se invalidó el requisito de “y no haya sido condenado por delito doloso” para ser titular del Centro de Conciliación Laboral en la entidad de Nayarit.

¹⁷ 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.

¹⁸ México Evalúa, La cárcel en México: ¿para qué?, págs. 23-24.

¹⁹ Catalina Pérez Correa, El Sistema Penal como Mecanismo de Discriminación y Exclusión, págs. 143-173, en “Sin Derechos: Exclusión y Discriminación en el México Actual”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014. Disponible en red: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3541/8.pdf>, pág. 164.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ CIDH, Informe Anual 2002, Capítulo IV, Cuba, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 1 Rev. 1, adoptado el 7 de marzo de 2003, párr. 73; y CIDH, Informe Anual 2001, Capítulo IV(c), Cuba, OEA/Ser.L/V/II.114, Doc. 5 Rev., adoptado el 16 de abril de 2002, párr. 76.

La vulnerabilidad de las personas con antecedentes penales es especialmente patente en el acceso a un trabajo. Por ejemplo, en dos mil nueve, de un total de tres mil novecientos treinta y cuatro internos del fuero federal que obtuvieron el beneficio de libertad anticipada únicamente el 1.1% logró colocarse en un puesto de trabajo²². De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sin medidas que impulsen afirmativamente sus oportunidades de trabajo, las personas condenadas a penas privativas de la libertad corren “el riesgo de permanecer en un ciclo de exclusión social y reincidencia criminal”²³. Desafortunadamente, la falta de políticas públicas orientadas a promover la reinserción social —incluyendo oportunidades de reinserción laboral— es uno de los problemas más graves y extendidos en Latinoamérica²⁴.

La situación de vulnerabilidad que enfrentan las personas con antecedentes penales presenta capas adicionales de marginación y estigmatización. En las poblaciones carcelarias comúnmente se encuentran sobrerrepresentados grupos que han sido históricamente discriminados por su origen étnico²⁵ o su raza²⁶. Particularmente en México, la prisión se utiliza desproporcionadamente para castigar delitos cometidos por hombres jóvenes que provienen de sectores económicamente marginados²⁷. Estas condiciones actualizan una discriminación estructural que asfixia sistemáticamente sus oportunidades de integrarse a la vida laboral²⁸. Por lo demás, no puede olvidarse el prejuicio asociado con las inmensas dificultades que enfrentan las personas privadas de su libertad en condiciones de hacinamiento y violencia física y emocional, ausencia de servicios básicos, entre otros²⁹.

Reconociendo esta compleja realidad, por ejemplo, tanto la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Discriminación³⁰ como la Ley Nacional de Ejecución Penal³¹, contemplan expresamente los antecedentes penales como una categoría respecto de la que está prohibida la discriminación.

²² De acuerdo con datos de la Auditoría Superior de la Federación, reportados por Catalina Pérez Correa en *Marcando al delincuente: estigmatización, castigo y cumplimiento del derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. *Revista Mexicana de Sociología* 75, núm. 2 (abril-junio, 2013): 287-311, pág. 300.

²³ *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 64, 31 de diciembre de 2011, párrafo 610.

²⁴ *Ibidem*. Ver también, en general: CIDH, Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas, OEA/Ser.LV/II., DOC. 46/13, 30 de diciembre de 2013.

²⁵ “Las personas pertenecientes a minorías étnicas suelen estar excesivamente representadas en las poblaciones penitenciarias en muchos países”, *supra* nota 5.

²⁶ Ver, por ejemplo: Fagan, Jeffrey y Meares, Tracey, “Punishment, Deterrence and Social Control: The Paradox of Punishment in Minority Communities”, *Ohio State Journal of Criminal Law*, núm. 6, 2008, pág. 214.

²⁷ *Supra* nota 7, pág. 288.

²⁸ Estefanía Vela Barba, La discriminación en el empleo en México, 2017, págs. 116-117, notando que “la cárcel se ha convertido en un mecanismo para castigar la pobreza, más que el delito” (pág. 117). Ver también: Catalina Pérez Correa, Las mujeres invisibles: los verdaderos costos de la prisión, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, p. 10, notando “que las familias de los internos provienen, mayoritariamente, de contextos sociales desaventajados”, y mostrando los costos en los que incurren los familiares de los internos para soportar sus gastos más básicos de comida, agua, ropa, cobijas, limpieza y medicina, entre otros.

²⁹ La Primera Sala de la Suprema Corte ya ha tenido oportunidad de subrayar las condiciones que enfrentan las personas privadas de su libertad en América Latina y particularmente en México al resolver el Amparo en Revisión 644/2016, ocho de marzo de dos mil diecisiete, págs. 23-25.

³⁰ **Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Discriminación.**

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

Para los efectos de esta ley se entenderá por:

[...]

III. Discriminación: Para los efectos de esta ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, **los antecedentes penales** o cualquier otro motivo;

[...].

³¹ **Ley Nacional de Ejecución Penal**

Artículo 4. Principios rectores del Sistema Penitenciario

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

[...]

Igualdad. Las personas sujetas a esta Ley deben recibir el mismo trato y oportunidades para acceder a los derechos reconocidos por la Constitución, Tratados Internacionales y la legislación aplicable, en los términos y bajo las condiciones que éstas señalan. No debe admitirse discriminación motivada por origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, **los antecedentes penales** o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y con el objeto de anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas.

[...].

En este sentido, es evidente que las normas jurídicas que prohíben categóricamente a este grupo de personas acceder a un cargo público corren un riesgo muy significativo de excluirlas de participar en la vida pública de la comunidad de manera injustificada, y de reforzar el estigma social que padecen. Distinciones basadas en esta categoría comunican públicamente la idea de que estas personas no son aptas para ocupar una posición de liderazgo y cooperación en la vida política de una comunidad por el simple hecho de haber sido privadas de su libertad.

Esto fortalece el prejuicio negativo en su contra, reduce su identidad a la de individuos que estuvieron privados de su libertad, y margina el resto de virtudes y capacidades que poseen. Por ello, los antecedentes penales en este contexto deben considerarse una categoría sospechosa en términos del artículo 1º de la Constitución General.

El test de igualdad de escrutinio estricto.

Así las cosas, partiendo de la base que esta Suprema Corte ya ha sostenido que cuando una ley contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, el juzgador debe realizar un *escrutinio estricto* de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad; me parece que la resolución debió apegarse a dicha metodología para evaluar esta porción normativa. Es decir, la sentencia debió verificar si **(i)** la medida persigue un objetivo constitucionalmente importante; **(ii)** si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con dicha finalidad; y **(iii)** si se trata de la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad descrita³².

Efectivamente, la primera parte del test de escrutinio estricto exige evaluar si la distinción cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante. En este caso, es posible desprender que el objetivo del legislador fue asegurar la honradez y apego a la legalidad de las personas que pretenden ocupar cargos públicos; finalidad que se considera de especial relevancia, tal como se desprende del artículo 109, fracción III, primer párrafo, constitucional³³.

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

En ese sentido, me parece que la medida analizada no está estrechamente vinculada a la finalidad descrita al resultar *sobreinclusiva*. Lo anterior, pues advierto que la prohibición establecida por el legislador tiene un carácter absoluto y no distingue entre formas de comisión del delito —dolosa o culposa—, bienes

³² 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**”.

³³ **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.
[...].

jurídicos tutelados, tipo y duración de la sanción o, incluso, temporalidad entre la comisión del delito y el momento en que se aspira a ocupar el cargo en cuestión. Así, podría darse el caso de que una persona tuviera antecedentes penales por homicidio o lesiones culposas y que se le impidiera acceder al cargo, con lo cual evidentemente no se cumple con la finalidad perseguida por el legislador.

Por lo tanto, si la porción normativa *“no haber sido condenado con pena privativa de la libertad”* prevista como requisito para ser seleccionado como testigo social en las licitaciones públicas que se lleven a cabo en el Estado de Puebla, es excesivamente amplia para lograr los objetivos constitucionalmente relevantes perseguidos por el legislador; debemos concluir que la misma resulta discriminatoria y, consecuentemente, lo procedente es declarar su invalidez. Lo anterior, sin que resulte necesario correr la última grada del test, dado que basta determinar que no cumple con alguna de las tres gradas para determinar la inconstitucionalidad de la medida.

* * *

Reconocer los antecedentes penales como una categoría sospechosa que permite visibilizar la situación de vulnerabilidad que enfrentan las personas que han cumplido 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.

III. Otros motivos de disenso.

Al margen de los motivos de disenso establecidos, me sirvo de este voto para manifestarme en contra de las consideraciones establecidas en el párrafo ciento uno de la sentencia aprobada por este Tribunal Pleno.

En efecto, en el párrafo mencionado de la sentencia, se declara que el requisito de *“no haber sido sancionado como servidor público ya sea federal, estatal, municipal”* para poder ser seleccionado como testigo social en las licitaciones públicas que se lleven a cabo en el Estado de Puebla, *“provoca un efecto inusitado y trascendente a cualquier sanción por responsabilidad impuesta en el pasado a una persona que fue servidor público”*. Lo anterior, en tanto que, a mi parecer, dichas manifestaciones resultan innecesarias para justificar la declaratoria de invalidez de la porción normativa referida, pues bastaba con la aplicación de un *test de razonabilidad*—que puntualmente se desarrolla en la sentencia— para arribar a dicha conclusión.

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 ocho fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 115/2020, 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 seis de junio de dos mil veintidós.- Rúbrica.