

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 57/2019  
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
DERECHOS HUMANOS**

**PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES  
SECRETARIA: ÚRSULA HERNÁNDEZ MAQUÍVAR  
COLABORÓ: IVÁN NICOLÁS LERMA VALADEZ**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente a siete de diciembre de dos mil veintiuno, emite la siguiente

**S E N T E N C I A**

Mediante la que se resuelven los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad 57/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos —en adelante CNDH o Comisión—.

**I. ANTECEDENTES**

- 1. Presentación de la demanda.** La CNDH promovió acción de inconstitucionalidad en la que cuestionó las fracciones V y VI del artículo 212 Bis de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, adicionado mediante el Decreto 173, publicado el ocho de mayo de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Chiapas<sup>1</sup>, que establece:

---

<sup>1</sup> Escrito presentado el siete de junio de dos mil diecinueve ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación.

“**Artículo 212 Bis.-** Para ser Defensor Municipal de Derechos Humanos se requiere:

(...)

**V.** Gozar de buena fama pública y no haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional;

**VI.** No haber sido sancionado en el desempeño de empleo, cargo o comisión en los servicios públicos federal, estatal o municipal, o con motivo de alguna recomendación emitida por organismos públicos de derechos humanos; y

(...)”

- 2. Concepto de invalidez.** La Comisión argumenta que la norma impugnada, que establece los requisitos para ocupar el cargo de Defensor Municipal de Derechos Humanos, es inconstitucional al prever los siguientes: 1) no haber sido condenado por delito intencional y 2) de forma genérica, no haber sido sancionado en el desempeño del empleo, cargo o comisión del servicio público; lo que ocasiona la vulneración a los derechos humanos de igualdad y no discriminación; acceso a un cargo en el servicio público; a dedicarse a cualquier profesión, industria, comercio o trabajo lícito; y el principio de reinserción social.

#### **A. Transgresión a los derechos de igualdad y no discriminación**

- La CNDH considera que el artículo impugnado tiene un **efecto discriminatorio** para aquellas personas que compurgaron una pena —incluso no privativa de libertad— por la comisión de cualquier delito intencional o aquéllas que han sido sancionadas en el desempeño de su encargo —inclusive mediante amonestación o suspensión por faltas no graves—, quedando imposibilitados para ejercer el cargo de Defensor Municipal de Derechos Humanos. Así, suponiendo que la norma persiga un fin válido, en tanto que las personas que quieran acceder a ocupar el cargo referido gocen de buena reputación no especifica por cuáles

delitos, por qué tipo de penas podrá negarse la licencia referida y tampoco determina el bien jurídico que ha sido afectado, lo cual resulta una restricción desproporcionada.

- Además, alega que la porción normativa discrimina con base en una **categoría sospechosa consistente en la condición social**, pues excluye a las personas que han sido sancionadas penal o administrativamente de la posibilidad de desempeñarse en el cargo público citado. Así, al hacer un test de escrutinio estricto, la Comisión considera que las normas impugnadas **no cumplen con una finalidad constitucional imperiosa**, dado que las actividades que realiza el defensor municipal de derechos humanos no justifican restricciones de este tipo. En ese sentido, concluye que la norma impugnada no obedece a ninguna razón objetiva, excepción o supuesto constitucional que justifique el impedimento para desempeñar el referido cargo público, por ello, estima que **las normas impugnadas contienen una categoría sospechosa y que no superan el test de escrutinio estricto**<sup>2</sup>.

## B. Vulneración al principio de reinserción social

- La promovente estima que el objetivo del sistema penitenciario es la **reinserción social**, por lo tanto, una vez que la persona obtuvo

---

<sup>2</sup> La promovente citó la tesis P./J. 10/2016 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo 1, página 8, de rubro: **CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO**. *Una vez establecido que la norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa -un factor prohibido de discriminación- corresponde realizar un escrutinio estricto de la medida legislativa. El examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario. Para llevar a cabo el escrutinio estricto, en **primer lugar**, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante; es decir, proteger un mandato de rango constitucional. En **segundo lugar**, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa. La medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. **Por último**, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.*

su libertad, se debe estimar que se encuentra en aptitud de reintegrarse en la sociedad, pues ha quedado saldada su conducta lesiva con ésta<sup>3</sup>.

- Destaca que la norma impugnada, al establecer como requisito no haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional, sin hacer distinción entre los distintos delitos y las penas impuestas, resulta una exigencia legal desproporcionada que impide a las personas sentenciadas reinsertarse en la sociedad, por lo que resultaría necesario que, si se establece este tipo de requisitos para ejercer algún cargo público, se atienda a las especificaciones del trabajo que deba realizarse y no constituyan requerimientos genéricos.
- Manifiesta que como Comisión se ha pronunciado sobre el tema de exigencia de ese requisito en el documento denominado "Pronunciamiento sobre Antecedentes Penales" de dos mil dieciséis, en el que se señaló, en esencia, que: **a)** Los antecedentes penales forman parte del pasado de la persona, se encuentran dentro de su vida privada y no desea que otros los conozcan por el riesgo a ser discriminado. Por lo que el que se garantice ese derecho a la vida privada puede significar una segunda oportunidad, que representa el derecho a la reinserción social efectiva. **b)** Debe privilegiarse el derecho a la reinserción

---

<sup>3</sup> La promovente refiere que el derecho a la reinserción social se configuró como el objetivo constitucional de la pena, para lo cual cita la tesis jurisprudencial P./J. 31/2013 (10a.) del Pleno de esta Alto Tribunal, de rubro y texto: **REINSERCIÓN DEL SENTENCIADO A LA SOCIEDAD. SU ALCANCE CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** Con la reforma al indicado precepto, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se sustituyó el término "readaptación social" por el de "reinserción del sentenciado a la sociedad" el cual, a diferencia del primero, reconoce a la delincuencia como un problema social y no individual, de forma que el fin de la prisión cambia radicalmente, pues ya no se intentará readaptar sino regresar al sujeto a la vida en sociedad, a través de diversos medios que fungen como herramienta y motor de transformación, tanto del entorno como del hombre privado de su libertad. Así, en tanto se asume que quien comete un acto delictivo se aparta de la sociedad porque no se encuentra integrado a ella, para su reinserción se prevé un conjunto de actividades y programas que se diseñan y aplican para permitir a las personas condenadas a pena privativa de la libertad en los establecimientos de reclusión su regreso a la sociedad, cuestión que, como reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 18, no es posible sin una instrucción previa, creadora o revitalizadora de habilidades y hábitos laborales, así como la atención de la salud, la educación y el deporte, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, Libro I, Diciembre de 2013, p. 124.

social efectiva como un derecho exigible que permita que las personas que han egresado de prisión tras haber cumplido su sentencia, no sean estigmatizadas y se les ofrezca la oportunidad de vivir en igualdad, como un miembro más de la comunidad, por lo cual es un elemento clave para ello, el que se protejan sus datos personales.

- Además, estima que deben tomarse en cuenta las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos de la Organización de las Naciones Unidas que, en relación con el derecho a la reinserción social sugiere que: **a)** Los objetivos de las penas y medidas privativas de libertad son principalmente proteger a la sociedad contra el delito y reducir la reincidencia. Esos objetivos sólo se pueden alcanzar si se aprovecha el período de privación de libertad para lograr, en lo posible, la reinserción de los exreclusos en la sociedad tras su puesta en libertad, de modo que puedan vivir conforme a la ley y mantenerse con el producto de su trabajo. **b)** En el tratamiento de los reclusos no se hará hincapié en el hecho de su exclusión de la sociedad, sino en el hecho de que continúan formando parte de ella.
- Realiza un ejercicio comparativo respecto de la exigencia de un requisito similar en relación con otros cargos contenidos en la Constitución Política del Estado de Chiapas, (titular del Poder Ejecutivo, magistrado del Poder Judicial y fiscal general del Estado) en los que se requiere para acceder a estos cargos, no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se tratare de robo, peculado, concusión, cohecho, enriquecimiento ilícito, fraude, falsificación, falsedad en declaración ante autoridad judicial, abuso de confianza, contra la salud, u otro que lastime seriamente su buena fama en el concepto público, habrá inhabilitación para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.
- Conforme a lo expuesto, la CNDH considera que la porción normativa impugnada se aleja de los fines perseguidos por el principio de reinserción social y resulta discriminatoria y estigmatizante.

### **C. Transgresión al derecho de libertad de trabajo y acceso a un cargo público**

- La Comisión plantea que la norma impugnada genera un supuesto de exclusión prohibido por los artículos 5 y 35 constitucionales, cuyo efecto obstaculiza el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones para ocupar el cargo público de Defensor Municipal de Derechos Humanos en Chiapas; por lo que al no justificar de forma razonable la exigencia de no contar con antecedentes penales o no haber sido sancionado en el desempeño de su encargo, redundando en una **restricción injustificada a los derechos de libertad de trabajo y acceso a un cargo público.**
- Al respecto, señala que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela ha señalado que todo proceso de nombramiento de un cargo en la administración pública, debe tener como función no sólo la selección según los méritos y calidades del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidad en el acceso al servicio público. En consecuencia, se debe elegir al personal exclusivamente por el mérito personal y su capacidad profesional, a través de mecanismos objetivos de selección y permanencia que tengan en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones que va a desempeñar.

**3. Admisión de la demanda.** El Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida y designó al ministro Luis María Aguilar Morales para que actuara como instructor en el procedimiento<sup>4</sup>. El instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chiapas para que rindieran sus respectivos informes, así como al Procurador General de la República para que

---

<sup>4</sup> Acuerdo de diez de junio de dos mil diecinueve. Foja 45 del cuaderno en que se actúa.

formulara el pedimento que le corresponde antes del cierre de instrucción<sup>5</sup>.

4. **Informes.** El Congreso del Estado de Chiapas y la Subconsejera Jurídica de lo Contencioso de la Consejería Jurídica del Gobernador rindieron informes justificados en los que defendieron la constitucionalidad de la norma impugnada<sup>6</sup>. El ministro instructor tuvo por presentados los informes rendidos<sup>7</sup>.
5. **Cierre de instrucción.** Se tuvieron por formulados los alegatos de la CNDH y de la Subconsejera Jurídica dependiente de la Consejería Jurídica del Gobernador del Estado de Chiapas, y al haber transcurrido el plazo legal concedido a las partes para formularlos, el ministro instructor declaró cerrada la instrucción<sup>8</sup>.

## II. COMPETENCIA

6. El Tribunal Pleno es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal<sup>9</sup>, y 10, fracción I, de la Ley

---

<sup>5</sup> Acuerdo de once de junio de dos mil diecinueve. *Ibidem*, fojas 46 a 49 vuelta.

<sup>6</sup> *Ibidem*, fojas 158 a 164 y 228 a 251.

<sup>7</sup> Acuerdo de seis de agosto de dos mil diecinueve. *Ibidem*, fojas 367 a 369.

<sup>8</sup> Acuerdo de veinte de septiembre de dos mil diecinueve. *Ibidem*, foja 431.

<sup>9</sup> **Artículo 105.-** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

(...)

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

Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>10</sup>, toda vez que se cuestiona la constitucionalidad de diversos preceptos contenidos en el Decreto 173, por el cual se adicionaron diversas disposiciones a la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas.

### III. OPORTUNIDAD

7. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal (en adelante, Ley Reglamentaria) prevé que: a) el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del siguiente al día en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial; b) para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente, y c) cuando se trate de materia electoral, todos los días se considerarán hábiles<sup>11</sup>.

---

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

(...)

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

<sup>10</sup> "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (...)"

<sup>11</sup> "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta

8. En atención a lo anterior, si el Decreto impugnado se publicó el ocho de mayo de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Chiapas<sup>12</sup>, el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad inició el nueve de mayo y concluyó el siete de junio de dos mil diecinueve. Por ende, si el escrito de demanda fue recibido por este Alto Tribunal el siete de junio de dos mil diecinueve<sup>13</sup>, se concluye que su presentación resulta oportuna.

#### IV. LEGITIMACIÓN

9. De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria<sup>14</sup>, en relación con el artículo 59 del mismo

---

días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles”.

<sup>12</sup> Fojas 170 a 173 vuelta del expediente en que se actúa.

<sup>13</sup> *Ibidem*, foja 32 vuelta.

<sup>14</sup> “**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.”

ordenamiento legal, la peticionaria debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla.

10. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por Luis Raúl González Pérez, actuando en representación de la CNDH, y acreditó su personalidad con copia certificada del acuerdo de designación de trece de noviembre de dos mil catorce, emitido por el Senado de la República<sup>15</sup>. El artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional dispone que la CNDH podrá promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales que vulneren los derechos protegidos en la Constitución Federal o en los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte<sup>16</sup>. Bajo esa premisa, si la demanda fue promovida por Luis Raúl González Pérez, quien en virtud de su carácter de Presidente se encontraba legitimado para interponerla en representación de la

---

<sup>15</sup> Foja 33 del expediente en que se actúa.

<sup>16</sup> **Artículo 105.-** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

(...)

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

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

(...)

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

Comisión<sup>17</sup>, y además cuestionó la violación a diversos derechos fundamentales, este Alto Tribunal concluye que la acción de inconstitucionalidad fue interpuesta por parte legitimada.

## V. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

11. El Congreso del Estado de Chiapas, por conducto de la Presidenta de su Mesa Directiva, señaló que debe sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 20, fracción II, y 59, en relación con el 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105, de la Constitución, toda vez que con la expedición del Decreto impugnado no se transgreden disposiciones contenidas en la Constitución General.
  
12. Es **infundada** la causal de improcedencia referida, toda vez que el determinar si el Decreto impugnado transgrede una disposición constitucional o no involucra el estudio de fondo, por lo que conforme a la jurisprudencia P./J. 36/2004, emitida por este Pleno, esta causa se debe desestimar<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> “**Artículo 15.-** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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

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

<sup>18</sup> “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se

13. Por otra parte, este Alto Tribunal, conforme a sus facultades de estudio oficioso, no advierte la actualización de alguna causa de improcedencia, por lo que a continuación se analizan los conceptos de invalidez planteados.

## VI. ESTUDIO DE FONDO

14. La Comisión accionante argumenta en sus conceptos de invalidez que las normas impugnadas violentan el **derecho humano de igualdad y no discriminación**, pues aun suponiendo que la norma persiga un fin válido en tanto que las personas que quieran acceder a ocupar el cargo de Defensor Municipal de Derechos Humanos gocen de buena reputación, el precepto impugnado no especifica por cuáles delitos o por qué tipo de penas podrá negarse el acceso a ese cargo y tampoco determina el bien jurídico que ha sido afectado, lo cual resulta en una restricción desproporcionada.
15. Además, alega que las porciones normativas combatidas discriminan con base en una **categoría sospechosa** consistente en la **condición social**, pues excluye a las personas que hayan sido sancionadas penal o administrativamente de la posibilidad de desempeñarse en el cargo público citado. Así, al hacer un test de escrutinio estricto, la

---

hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.” Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Junio de 2004, página 865, registro 181395.

Comisión considera que las normas impugnadas no cumplen con una finalidad constitucional imperiosa, dado que las actividades que realiza el defensor municipal de derechos humanos no justifican restricciones de este tipo.

16. Este Tribunal Pleno considera que, atendiendo a la propia doctrina que se ha desarrollado en torno a los temas involucrados en el caso, que recientemente fueron recogidos ampliamente al resolverse la **acción de inconstitucionalidad 50/2021**<sup>19</sup>, los conceptos de invalidez contra las fracciones V y VI del artículo 212 Bis de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, adicionado mediante el Decreto 173 publicado el ocho de mayo de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Chiapas, resultan **substancialmente fundados**.

17. Conforme al **decreto de creación** de la defensoría municipal de derechos humanos, esta institución busca dar cumplimiento al mandato constitucional contenido en el artículo 1, en cuanto a que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, y progresividad.

---

<sup>19</sup> Resuelto el diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas. En dicha acción de inconstitucionalidad se impugnó el artículo 12, fracción VI, de la Ley Número 652, para la elección de Comisarias Municipales del Estado de Guerrero, que dispone que para ser comisaria o comisario se requiere “[n]o haber sido condenada o condenado por delito intencional.”; y, al respecto, por una mayoría de diez votos se declaró su invalidez.

18. Además, en la **exposición de motivos** del decreto impugnado se precisa que ese organismo público busca garantizar la erradicación de la violencia de género, defensa de los derechos de la niñez, verificar el cumplimiento y la efectiva protección de los derechos humanos relacionados con el Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos, el Desarrollo Urbano y la vivienda, entre otros<sup>20</sup>.

19. Asimismo, conviene destacar que, conforme al **artículo 212 Quinquies** de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, las atribuciones del Defensor Municipal de Derechos Humanos son:

- Promover y difundir la práctica de los derechos humanos al interior del Ayuntamiento.
- Supervisar que los actos de autoridad municipal tengan un enfoque de derechos humanos.
- Participar en las conciliaciones y mediaciones para la solución de conflictos en donde exista una presunta violación a los derechos humanos.
- Promover la vinculación del Ayuntamiento con organizaciones de la sociedad civil, en temas de derechos humanos.
- Asesorar y orientar a la población en general en temas de derechos humanos.
- Fungir como enlace entre la Comisión Estatal de los Derechos Humanos y el Ayuntamiento.
- Dar seguimiento al cumplimiento de solicitud de informes que realice la Comisión Estatal de los Derechos Humanos.

---

<sup>20</sup> Decreto 173 publicado el ocho de mayo de dos mil diecinueve, en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Chiapas, páginas 6 a 8.

- Brindar acompañamiento al cumplimiento de las medidas precautorias o cautelares solicitadas por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos.
- Coadyuvar en el seguimiento a las recomendaciones que emitan las Comisiones Nacional y Estatal de los Derechos Humanos al Ayuntamiento y atender las solicitudes de información o medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Supervisar la efectividad de los módulos de atención inmediata para erradicar la violencia de género. Coadyuvar con la Procuraduría de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes municipal y con el Secretario Ejecutivo del Sistema Municipal de Protección a los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
- Las demás que les confiera el marco constitucional, las Convenciones Internacionales de Derechos Humanos, las Leyes Generales en Materia de Derechos Humanos, emanadas de la Constitución, la propia Ley [de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas ], reglamentos, los acuerdos del Ayuntamiento o demás disposiciones jurídicas aplicables.

20. Pues bien, en el caso que nos ocupa, las **porciones normativas impugnadas** establecen:

**“Artículo 212 Bis.-** Para ser Defensor Municipal de Derechos Humanos se requiere:

(...)

**V.** Gozar de buena fama pública y no haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional;

**VI.** No haber sido sancionado en el desempeño de empleo, cargo o comisión en los servicios públicos federal, estatal o municipal, o con motivo de alguna recomendación emitida por organismos públicos de derechos humanos; y

(...)”

**a) Análisis de la porción normativa “y no haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional” (fracción V del artículo 212 Bis)**

21. Este Pleno considera que estos requisitos para acceder al cargo público de Defensor Municipal de Derechos Humanos en Chiapas entrañan al menos un problema. El requisito de “y no haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional”, como lo señala la accionante, resulta sobreinclusivo y discriminatorio.
22. La norma reclamada es ambigua e imprecisa en lo que deberá entenderse por delito intencional. Ello, pues el Código Penal para el Estado de Chiapas no establece expresamente esa definición para la clasificación de los delitos ahí previstos. Es decir, no queda suficientemente claro si el delito cometido se refiere a una conducta dolosa o se refiere a otra diversa.
23. Primero, cabe precisar que dicha porción, al referirse a una sentencia ejecutoriada, significa que el impedimento en comento se actualizará únicamente cuando se trate de una condena definitiva y la persona se encuentre cumpliendo la sanción aplicada.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Acción de inconstitucionalidad 140/2020. Este Tribunal Pleno estimó que los artículos 181, fracción V; 184, fracción IV, y 186 fracción VII, de la Ley Electoral Local son constitucionales, siempre y cuando se interpreten de conformidad con la Constitución en el sentido de que el impedimento relativo a estar condenada o condenado por delito de violencia política contra las mujeres en razón de género, se refiere a una condena definitiva (al no estar sujeta a ningún medio de impugnación o juicio de revisión constitucional) y solamente durante el tiempo en que se compurga la pena aplicada.

24. Por otra parte, podría entenderse, implícitamente, que la intencionalidad prevista como requisito para ocupar un cargo público se refiere a las conductas dolosas.
25. Sin embargo, por cuanto hace al problema relativo a la violación del derecho a la igualdad y no discriminación, no se supera un análisis de proporcionalidad ordinario de constitucionalidad.
26. Para expresar las consideraciones que sustentan esa calificación, este Pleno realizará un juicio de razonabilidad. Ello, pues se estima que, contrario a lo sostenido por la accionante, la porción normativa combatida, al hacer referencia a no haber sido condenado por delito intencional, como requisito para ser nombrado en un cargo público, no se trata de una categoría sospechosa.
27. Así lo ha resuelto este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016<sup>22</sup>, 85/2018, 86/2018 y 50/2019<sup>23</sup>, al resolver sobre normas referentes al requisito “*no contar con antecedentes penales*” (requisitos que aún resultan más agresivos frente al derecho a la igualdad).
28. Por consiguiente, la realización de este juicio de razonabilidad obliga a que se expongan las razones de los precedentes en los que este

---

<sup>22</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, donde se determinó por unanimidad de votos que las normas que establecen como requisito para acceder a un cargo en el servicio público el no tener o no contar con antecedentes penales, son violatorias del derecho a la igualdad y no discriminación previsto en el artículo 1o. constitucional.

<sup>23</sup> Las tres últimas resueltas por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte. En las que también se analizaron normas en las que se exigían como requisitos de cargos o empleos no contar con antecedentes penales.

Tribunal Pleno ha resuelto que la exigencia de requisitos semejantes al de la porción impugnada, para ser nombrado en un cargo público, viola el derecho de igualdad.

- 29.** Al respecto, debe tenerse en cuenta que el Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 107/2016<sup>24</sup>, 83/2019<sup>25</sup> y 50/2019<sup>26</sup>, sostuvo que la igualdad reconocida en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.
- 30.** Así, se ha considerado que el derecho humano de igualdad obliga a toda clase de autoridades en el ámbito de sus competencias, pues su observancia debe ser un criterio básico para la producción normativa, para su interpretación y para su aplicación.

---

<sup>24</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, donde se determinó por unanimidad de votos que las normas que establecen como requisito para acceder a un cargo en el servicio público el no tener o no contar con antecedentes penales, son violatorias del derecho a la igualdad previsto en el artículo 1o. constitucional.

<sup>25</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de quince de octubre de dos mil veinte, en la que se determinó por unanimidad de votos que la porción normativa que establecía el requisito de “no haber sido condenado por delito doloso” para ser nombrado notario infringe el derecho a la igualdad.

<sup>26</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del veintisiete de enero de dos mil veinte, en la que se determinó por unanimidad de diez votos que la porción normativa “sin antecedentes penales” para ser integrante de un Comité de Contraloría Social.

31. También se ha precisado que, si bien el sentido de la igualdad es colocar a las personas en condiciones de poder acceder a los demás derechos constitucionalmente reconocidos, lo cual implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo siempre, en cualquier momento y circunstancia y en condiciones absolutas, sino que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio en forma injustificada. Por tanto, tal principio exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de manera que habrá ocasiones en que hacer distinciones estará vedado y habrá otras en las que no sólo estará permitido sino constitucionalmente exigido<sup>27</sup>.
32. Por otra parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha establecido, en su jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.)<sup>28</sup>, que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (los cuales se han identificado como igualdad en sentido formal o de derecho). El primero obliga a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las

---

<sup>27</sup> Ver acción de inconstitucionalidad 8/2014, fallada por el Tribunal Pleno el once de agosto de dos mil quince por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales; así como el amparo directo en revisión 1349/2018, resuelto por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el quince de agosto de dos mil dieciocho por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (Presidenta y Ponente).

<sup>28</sup> **“DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.”**

personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.

33. El segundo principio opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.
34. En un sentido similar, en la jurisprudencia 2a./J. 64/2016 (10a.), de rubro **“PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD. SU CONTENIDO Y ALCANCE.”**<sup>29</sup>, la Segunda Sala de este Tribunal Constitucional sostuvo que el principio de igualdad, como límite a la actividad del legislador, no postula la paridad entre todos los individuos, ni implica necesariamente una igualdad material o económica real, sino que exige razonabilidad en la diferencia de trato, como criterio básico para la producción normativa.
35. Se dijo que del referido principio derivan dos normas que vinculan específicamente al legislador ordinario: por un lado, un mandamiento de trato igual en supuestos de hecho equivalentes, salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno desigual

---

<sup>29</sup> Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 31, Junio de 2016, Tomo II, página 791.

y, por otro, un mandato de tratamiento desigual, que obliga al legislador a prever diferencias entre supuestos de hecho distintos cuando la propia Constitución las imponga. De esta forma, para que las diferencias normativas puedan considerarse apegadas al principio de igualdad es indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con estándares y juicios de valor generalmente aceptados, cuya pertinencia debe apreciarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo concurrir una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida<sup>30</sup>.

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

**37.** De ahí que se considere que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino

---

<sup>30</sup> Véase también la jurisprudencia 2a./J. 42/2010, de rubro "**IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA.**" Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, Abril de 2010, página 427.

también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

- 38.** Sin embargo, también ha observado que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.
- 39.** Con ese parámetro del derecho de igualdad, en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016 y 50/2019 se declaró la invalidez de las porciones normativas “no contar con antecedentes penales” y “sin antecedentes penales”, respectivamente, como requisito para aquellas personas que puedan ser potenciales ocupantes de los cargos públicos de jefes de manzana o comisarios municipales en los municipios del Estado de Veracruz o integrantes de un Comité de Contraloría Social en el Estado de Hidalgo. En dichos precedentes este Tribunal Pleno determinó que los legisladores locales hicieron una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar. Ello porque exigir al aspirante que demuestre que en su pasado no ha incurrido en una conducta que el sistema de justicia

le haya reprochado, y ello haya dado lugar a sujetarlo a un proceso penal y/o en su caso a imponerle una pena, entraña que, para efectos del acceso al empleo, se introduzca una exigencia de orden moral, en el sentido de que la persona no debe haber incurrido antes en alguna conducta que la ley considerara jurídicamente reprochable para que pueda aspirar a la obtención del cargo, sin que ello tenga realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro del puesto público.

40. Con similares razones, en la acción de inconstitucional 83/2019, este Tribunal Pleno declaró la invalidez de la porción normativa “*no haber sido condenado por delito doloso*”, que el legislador local estableció como requisito para ser aspirante al ejercicio del notariado.
41. En la acción de inconstitucionalidad 85/2018, para analizar la constitucionalidad del requisito de no contar con antecedentes penales para obtener la licencia de agente inmobiliario, el Tribunal Pleno estableció las siguientes consideraciones:
- Las discusiones sobre el derecho de igualdad se centran en tres ejes: (I) la necesidad de adoptar *ajustes razonables* para lograr una igualdad sustantiva y no meramente formal entre las personas<sup>31</sup>; (II) la adopción de medidas especiales o afirmativas, normalmente

---

<sup>31</sup> Estos *ajustes razonables* han sido definidos por el artículo 1o., inciso 1, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación como “las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas en la infraestructura y los servicios, que al realizarlas no impongan una carga desproporcionada o afecten derechos de terceros, que se aplican cuando se requieran en un caso particular, para garantizar que las personas gocen o ejerzan sus derechos en igualdad de condiciones con las demás”.

llamadas acciones afirmativas<sup>32</sup>; y (III) el análisis de actos y preceptos normativos que directa o indirectamente (por resultado)<sup>33</sup>, o de manera tácita<sup>34</sup>, resulten discriminatorios.

➤ Ahora bien, como se desprende de la tesis aislada 1a. CXLV/2012 (10a.)<sup>35</sup>, la noción de igualdad deriva directamente de la unidad de

---

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

<sup>33</sup> En efecto, la discriminación puede generarse no sólo por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a personas que están en situaciones diferentes; sino que también puede ocurrir de manera indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto. En este sentido, los elementos de la discriminación indirecta son: (I) la existencia de una norma, criterio o práctica aparentemente neutral; (II) que afecta de manera desproporcionadamente negativa a un grupo social; y (III) en comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar. Tesis aisladas 1a. CCCLXXIV/2014 (10a.), registro de IUS 2007798, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 11, octubre de 2014, Tomo I, página 603, cuyo rubro es “**DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN**”, y 1a. CCCVI/2014 (10a.), registro de IUS 2007338, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 10, septiembre de 2014, Tomo I, página 579, cuyo rubro es “**IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN POR CUESTIONES DE GÉNERO. PARA ANALIZAR SI UNA LEY CUMPLE CON ESTE DERECHO FUNDAMENTAL, DEBE TENERSE EN CUENTA QUE LA DISCRIMINACIÓN PUEDE SER DIRECTA E INDIRECTA**”.

<sup>34</sup> A diferencia de la discriminación directa en la que existe una afectación desproporcionada por un trato igual, aquí existe una exclusión o una diferenciación. Tesis aisladas 1a. CCCLXVIII/2015 (10a.), registro de IUS 2010493, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 24, noviembre de 2015, Tomo I, página 974, cuyo rubro es “**DISCRIMINACIÓN NORMATIVA. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE IGUALDAD ANTE LA LEY POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA**”, y 1a. CCCLXIX/2015 (10a.), registro de IUS 2010500, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 24, noviembre de 2015, Tomo I, página 974, cuyo rubro es “**IGUALDAD ANTE LA LEY. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR ESTE DERECHO FUNDAMENTAL POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA**”.

<sup>35</sup> Tesis aislada 1a. CXLV/2012 (10a.), registro de IUS 2001341, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XI, agosto de 2012, Tomo 1, página 487, cuyo rubro es “**IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN. SU CONNOTACIÓN JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL**”.

naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que se reconocen a quienes no se consideran en tal situación de inferioridad. De hecho, el principio de igualdad, así como los principios de autonomía, libertad y dignidad personal, constituyen el fundamento de los derechos humanos<sup>36</sup>.

- Así, la discriminación resulta inadmisibles al crear diferencias de trato entre seres humanos que no corresponden a su única e idéntica naturaleza. De lo anterior se desprende también que no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio, pues no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana.
- En este sentido, en la tesis jurisprudencial 1a./J. 81/2004, la Primera Sala de la Suprema Corte sostuvo que el principio de igualdad no implica que todos los sujetos de una norma se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad, sino que se refiere a la igualdad jurídica, que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio —o privarse de un beneficio— desigual e injustificado<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Tesis aislada 1a. CCCLIV/2014 (10a.), registro de IUS 2007731, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 11, octubre de 2014, tomo I, página 602, cuyo rubro es “**DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA**”; y tesis jurisprudencial 1a./J. 81/2004, registro 180345, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, tomo XX, octubre de 2004, página 99, cuyo rubro es “**IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO**”.

<sup>37</sup> Tesis jurisprudencial 1a./J. 81/2004, registro de IUS 180345, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, página 99, cuyo rubro es “**IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO**”. La Segunda Sala ha adoptado este criterio, tal y como puede observarse en la tesis 2a.

- En estas condiciones, el valor superior que persigue este principio consiste en evitar la existencia de normas que, llamadas a proyectarse sobre *situaciones de igualdad de hecho*, produzcan como efecto de su aplicación: (I) una ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas o (II) efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares<sup>38</sup>.
  
- Este criterio coincide con el del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas<sup>39</sup> (CERD por sus siglas en inglés), el cual ha sostenido que “*el término ‘no discriminación’ no implica que sea necesario un trato uniforme cuando existen diferencias importantes entre la situación de una persona o grupo y la de otros o, en otras palabras, cuando hay una justificación objetiva razonable para la diferencia de trato*”. Así, el Comité coincide con esta Suprema Corte al sostener que “*dar un mismo trato a personas o grupos cuyas situaciones sean objetivamente diferentes constituirá discriminación en la práctica, como lo constituirá también el trato desigual de personas cuya situación sea objetivamente la misma*”, reiterando que “*la aplicación del principio de no discriminación exige que se tomen en consideración las características de los grupos*”.
  
- El criterio del Comité CERD, compartido por esta Corte, permite precisar la doctrina que hasta ahora se ha expuesto, diferenciando dos etapas en los estudios sobre discriminación: una de ellas que se refiere al análisis de la situación supuestamente discriminada,

---

LXXXII/2008, registro 169439, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 448.

<sup>38</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ver, tesis aislada 1a. LXXXIV/2015 (10a.), registro 2008551, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, página 1409, cuyo rubro es “**PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO**”.

<sup>39</sup> Recomendación general 32, párrafo 8.

con base en la cual se determine si existen diferencias importantes que impidan una comparación con aquéllas contra la cual se va a contrastar; y una segunda en la cual se estudie si las distinciones de trato son admisibles o legítimas, lo cual exige que su justificación sea objetiva y razonable.

- Al respecto, la jurisprudencia de la Primera Sala<sup>40</sup> refleja que, para determinar si una distinción resulta objetiva y razonable, deberá efectuarse un estudio cuya intensidad dependerá del tipo de criterio empleado para realizar la distinción objeto de la litis. Así, existen dos niveles de escrutinio:

**Escrutinio estricto**<sup>41</sup>: debe realizarse por los jueces constitucionales en aquellos casos en los que la distinción (I) tenga como base las categorias sospechosas enumeradas en los artículos 1, párrafo quinto, de la Constitución, 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>42</sup> o (II)

---

<sup>40</sup> Tesis jurisprudencial 1a./J. 37/2008, registro de IUS 169877, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 175, cuyo rubro es "**IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)**".

<sup>41</sup> Este escrutinio dentro de la jurisprudencia norteamericana ha sido denominado como "*strict scrutiny*", y fue enunciado por primera vez en el pie de página 4 de la sentencia dictada en el caso *States v. Carolene Products Co.* (1938). El concepto fue retomado en el caso *Korematsu v. United States* (1944), asunto en el cual se utilizó por primera vez el término "categorias sospechosas". De acuerdo con esta doctrina, para llegar a estar justificadas, las medidas deben: (i) perseguir una finalidad constitucional imperiosa ("*compelling state interest*", también traducido como "interés urgente"); (ii) realizar una distinción estrechamente encaminada ("*narrowly tailored*") a perseguir o alcanzar la finalidad constitucional imperiosa; y (iii) constituir la medida menos restrictiva o lesiva posible ("*the least restrictive mean*") respecto al derecho fundamental intervenido o grupo supuestamente discriminado para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir debe escogerse.

<sup>42</sup> Tesis jurisprudencial 1a./J. 55/2006, registro de IUS 174247, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75, cuyo rubro es "**IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO**".

implique una afectación central a derechos fundamentales reconocidos en la Constitución o en tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano<sup>43</sup>.

---

**CONSTITUCIONAL**". Ver también las tesis aislada 1a. CI/2013 (10a.), registro de IUS 2003250, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIX, abril de 2013, Tomo 1, página 958, cuyo rubro es "**CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO**", y 1a. XCIX/2013 (10a.), registro de IUS 2010315, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XIX, abril de 2013, tomo 1, página 961, cuyo rubro es "**IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO**".

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

<sup>43</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 29/2011, registro de IUS 161222, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXIV, agosto de 2011, página 20, cuyo rubro es "**PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO FUMADORES. LAS NORMAS QUE RESTRINGEN LA POSIBILIDAD DE FUMAR EN ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES ABIERTOS AL PÚBLICO DEBEN SER ANALIZADAS BAJO ESCRUTINIO NO ESTRICTO**". Sobre este punto, la jurisprudencia reconoce –*contrario sensu*– que sólo es necesario un escrutinio estricto cuando la limitación a un derecho se base en una categoría sospechosa o cuando "incide de modo central o determinante en [un] derecho [humano]".

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

En adición a las tesis antes citada, ver los siguientes criterios: (i) tesis aislada 1a. CII/2010, registro de IUS 163766, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 185, cuyo rubro es "**PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO**"; (ii) tesis aislada 1a. CIV/2010, registro de IUS 163768, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página

**Escrutinio ordinario:** debe realizarse por los jueces constitucionales en aquellos casos en los cuales la diferencia de trato supuestamente arbitraria no tenga como base alguno de los criterios antes mencionados<sup>44</sup>. En estos casos, el test de proporcionalidad<sup>45</sup> se llevará a cabo mediante el análisis de la legitimidad de la medida, su instrumentalidad y su proporcionalidad<sup>46</sup>. Esto implica una variación importante del test estricto antes mencionado, consistente en que el estudio de la idoneidad y la necesidad de la medida se reducen a una revisión de su instrumentalidad para perseguir la finalidad constitucionalmente admisible, sin que se exija al legislador que se realice por los “mejores medios imaginables”<sup>47</sup>.

---

183, cuyo rubro es “**PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS**”; y (iii) tesis aislada 1a. CIII/2010, registro de IUS 163767, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 184, cuyo rubro es “**PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADOS DERECHOS FUNDAMENTALES**”.

<sup>44</sup> El concepto de “arbitrariedad” no debe equipararse solamente con el de “contrario a ley” en un sentido únicamente formal, “sino que debe interpretarse de manera más amplia a fin de incluir elementos de incorrección, injusticia e imprevisibilidad”. Corte IDH. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párrafo 92.

<sup>45</sup> Tesis: 1a. VII/2017 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. 2013487. Primera Sala. Libro 38, Enero de 2017, Tomo I. Página. 380. Tesis Aislada (Constitucional). “**DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO.**”

<sup>46</sup> Tesis aislada P. VIII/2011, registro de IUS 161302, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 33, cuyo rubro es “**IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES**”.

<sup>47</sup> Cuando una distinción o clasificación normativa no implique la afectación de un derecho fundamental o alguna de las “categorías sospechosas referidas”, el examen de igualdad deberá *débil* o *poco estricto*, dando mayor deferencia a la libertad configurativa del legislador (se presume que la norma tildada de inconstitucional es

➤ Con independencia del grado de escrutinio que sea aplicable, el estudio sobre la proporcionalidad de la medida exige un análisis adicional para detectar si el acto o la norma estudiada es adecuada, en el sentido de que no tenga defectos de *sobreinclusión* o de *infrainclusión* de los que derive una vulneración del principio de igualdad y no discriminación<sup>48</sup>. Esta etapa del escrutinio se ha llamado recientemente *principio de razonabilidad*, conforme al cual se exige una relación lógica y proporcional entre los fines y los medios de una medida, por la cual pueda otorgársele legitimidad<sup>49</sup>.

---

válida), de forma que se evalúe únicamente si la ley o acto jurídico se encuentra “razonablemente relacionados” con un “finalidad legítima” para que no se consideren arbitrarios en ese sentido de incorrección, injusticia o imprevisibilidad, y además si dicha ley o acto jurídico constituye un medio proporcional.

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

<sup>48</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 28/2011, registro de IUS 161310, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 5, cuyo rubro es “**ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN**”.

<sup>49</sup> Tesis aislada 1a. CCCLXXXV/2014 (10a.), registro de IUS 2007923, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, página 719, cuyo rubro es “**IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. FUNCIONES Y CONSECUENCIAS EN EL USO DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD**”.

- Así, para analizar violaciones al principio de igualdad, debe comprobarse que efectivamente el legislador estableció una distinción, ya sea por exclusión tácita o por exclusión expresa. Esto es, debe verificarse que se haya excluido a algún colectivo de algún beneficio otorgado a otro colectivo similar, o bien, que se hayan establecido regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho similares.
- Una vez que se ha comprobado que efectivamente el legislador realizó una distinción, es necesario establecer si dicha medida se encuentra justificada. En este sentido, la justificación de las distinciones legislativas que distribuyen cargas y beneficios se determina a partir del referido análisis de la *razonabilidad de la medida*<sup>50</sup>.
- Este análisis supone: I) que se determine si existe una distinción; II) que se elija el nivel de escrutinio que debe aplicarse para analizar dicha distinción, ya sea un test estricto u ordinario, y III) que se desarrollen cada una de las etapas que supone el test que se ha elegido.
- Para finalizar con el desarrollo de la doctrina jurisprudencial, es importante advertir que la prohibición de discriminación no sólo está dirigida a los poderes públicos, sino también a los particulares, aunque con ciertos matices<sup>51</sup>.
- En esa acción de inconstitucionalidad 85/2018, el Tribunal Pleno declaró la inconstitucionalidad de la porción normativa “constancia de antecedentes penales” que era un requisito para obtener la licencia para agentes inmobiliarios en Baja California Sur. Esa

---

<sup>50</sup> Acción de inconstitucionalidad 61/2016, resuelta en sesión de cuatro de abril de dos mil diecisiete.

<sup>51</sup> Tesis aislada 1a. XX/2013 (10a.), registro de IUS 2002504, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XVI, enero de 2013, tomo 1, página 627, cuyo rubro es “**DERECHOS FUNDAMENTALES DE IGUALDAD Y DE NO DISCRIMINACIÓN. GOZAN DE EFICACIA EN LAS RELACIONES ENTRE PARTICULARES**”.

inconstitucionalidad se sustentó en la realización de un test de escrutinio ordinario para demostrar la violación al derecho de igualdad, lo que reveló que el legislador local realizó una distinción que no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar. Ello, pues exigir que se demuestre que la persona no haya incurrido en alguna conducta que la ley considere jurídicamente reprochable no tiene una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro de quien obtenga la licencia.

42. Las consideraciones anteriores se retomaron al fallarse por el Tribunal Pleno las acciones de inconstitucionalidad 108/2020 y 118/2020<sup>52</sup>, en las cuales se determinó la invalidez de los artículos 70 bis, fracción V, de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, en su porción normativa *“No haber sido sentenciado por la comisión de delitos calificados como graves”*, y 13, apartado A, fracción IV, de la Ley que establece el Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas, en la porción normativa *“No haber sido sentenciado por delito doloso que haya ameritado pena privativa de la libertad por más de un año”*, respectivamente.

43. Ahora bien, conforme a los precedentes que se han relatado, este Tribunal Pleno reitera que el concepto de invalidez es sustancialmente fundado, pues en éste se alega una violación al derecho de igualdad, la cual se presenta, como se demostrará, con

---

<sup>52</sup> Resueltas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesiones de diecinueve de abril y veinte de mayo de dos mil veintiuno, respectivamente.

la realización de un test de proporcionalidad ordinario o juicio de razonabilidad que se desarrollará a continuación.

44. Para ello, es necesario plasmar el contenido de la porción normativa combatida:

**“Artículo 212 Bis.-** Para ser Defensor Municipal de Derechos Humanos se requiere:

(...)

**V.** Gozar de buena fama pública y no haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional;”

45. Para realizar el análisis de la porción referida, es necesario determinar, en primer lugar, si existe una distinción, ya sea explícita o implícita, entre dos grupos similares en relación con algún beneficio.
46. Este Tribunal Pleno considera que la porción normativa sí hace una distinción entre las personas que han sido condenadas por delito intencional y aquellas personas que no han sido sancionadas de ese modo en relación con la posibilidad de ser nombrados Defensor Municipal de Derechos Humanos.
47. Asimismo, como ya se dijo, la porción normativa controvertida debe ser analizada bajo un escrutinio ordinario, ya que el hecho de que se solicite ese requisito no constituye una categoría sospechosa.
48. De tal suerte que, una vez que se ha determinado el grado del escrutinio, es necesario identificar los fines que se persiguen con la

medida impugnada para estar en posibilidad de determinar si éstos resultan constitucionalmente válidos.

- 49. Finalidad constitucionalmente válida:** Los derechos humanos, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos<sup>53</sup>.
- 50.** Para poder identificar esa finalidad perseguida por el legislador, puede atenderse a los documentos que informan el proceso legislativo de la disposición analizada, o bien, a la interpretación de las propias normas combatidas<sup>54</sup>.
- 51.** En efecto, la norma tiene un fin constitucionalmente válido, esto es, el establecimiento de calidades determinadas para el acceso a un empleo público.
- 52.** Al establecer esa porción normativa, el legislador pretende crear un filtro estricto de acceso a un cargo público que permita asegurar que accedan al puesto sólo las personas que no han sido condenadas por un delito, pues piensa que de ese modo se prueba la rectitud, probidad, honorabilidad, y que todas estas características son necesarias para el ejercicio de la titularidad de un defensor municipal de derechos humanos.

---

<sup>53</sup> Amparo en revisión 548/2018, Primera Sala, resuelto en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho por mayoría de cuatro votos.

<sup>54</sup> *Ídem*.

- 53. Instrumentalidad de la medida:** No obstante, el requisito para las personas de no haber sido condenadas por delitos intencionales para poder ser nombrado defensor municipal de derechos humanos no tiene relación directa, clara e indefectible para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de crear un filtro estricto de acceso a un cargo público. No existe base objetiva para determinar que una persona sin ese tipo de condena penal ejercerá sus actividades de defensor municipal de derechos humanos con rectitud, probidad y honorabilidad.
- 54.** El legislador local realizó una distinción que no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar. Exigir que se demuestre que la persona no haya incurrido en alguna conducta que la ley considere jurídicamente reprochable no tiene una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro de quien sea nombrado defensor municipal de derechos humanos.
- 55.** En este punto, es importante destacar que la porción normativa combatida contiene hipótesis que:
- No distinguen entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas, ni entre faltas o delitos graves o no graves.
  - No permite saber con claridad qué debe entenderse por delito intencional.
  - No contienen límite temporal, en cuanto a si la sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente.

- No distingue entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.
- No distingue entre delitos cuyo bien jurídico tutelado pueda impactar o esté relacionado con las funciones del cargo y delitos cuyo bien tutelado no tengan conexión con el cargo a desempeñar.

**56.** Entonces, esa configuración de la porción normativa combatida infringe el derecho de igualdad, porque si bien está dirigida a todas aquellas personas que puedan aspirar al cargo de defensor municipal de derechos humanos, lo cierto es que establece un requisito para el acceso a un puesto público que excluye de manera genérica a cualquier persona que tuvo una condena por delito intencional, lo que genera una falta de razonabilidad de la medida, ya que el gran número de posibles supuestos comprendidos en las hipótesis normativas objeto de análisis impide incluso valorar si tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño del cargo público de referencia.

**57.** En ese orden de ideas, si se restringe el acceso a un cargo público determinado, porque el aspirante fue condenado por delito intencional, sin duda puede presentarse una condición de desigualdad no justificada frente a otros potenciales candidatos a defensor municipal de derechos humanos, sobre todo si el respectivo antecedente de sanción no incide de forma directa e inmediata en la

capacidad funcional para ejecutar de manera eficaz y eficiente las respectivas funciones.

- 58.** Es importante destacar que, respecto al acceso a los cargos públicos, este Tribunal Pleno ha determinado que las calidades al ser fijadas en la ley deben ser razonables y no discriminatorias<sup>55</sup>, condición que no cumple la porción controvertida. Toda vez que el legislador local estableció un requisito que en estricto sentido, no está estrechamente vinculado con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar, sino, en cierta forma, con su honor y reputación, a partir de no haber incurrido nunca en su pasado en una conducta que el sistema de justicia penal le haya reprochado a partir de una sanción determinada, lo cual también resulta sobreinclusivo.
- 59.** En efecto, 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 el mismo requisito, pero especificando el tipo de delitos u otra sanción penal, por ejemplo<sup>56</sup>.
- 60.** De este modo, es importante precisar que lo expuesto no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos públicos, incluidos el asociado a la porción impugnada, podría resultar posible incluir una

---

<sup>55</sup> Acción de inconstitucionalidad 74/2008, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de doce de enero de dos mil diez.

<sup>56</sup> Tal como se precisó en la Acción de inconstitucionalidad 107/2016, resuelta por unanimidad en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte.

condición como la impugnada, pero que con respecto a determinados delitos, por sus características específicas, tengan el potencial de incidir de manera directa e inmediata en la función a desempeñar y en las capacidades requeridas para ello, lo que tendría que justificarse y analizarse caso por caso.

- 61.** Sin embargo, por las razones expresadas en la especie, se considera que como está construida la porción normativa combatida se genera un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad a ese cargo público a personas que en el pasado pudieron haber sido sancionadas penalmente, sin que ello permita justificar en cada caso, y en relación con la función en cuestión, la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto o comisión a desempeñar, sobre todo tratándose de sanciones que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.
- 62.** Además, es importante destacar que la porción normativa controvertida para asegurar el correcto desempeño de un encargo público recurre a cuestiones morales o de buena fama, como se hacía en siglos pasados, pues exigir el no haber sido condenado por delito no intencional no garantiza que la persona ejerza correctamente su función. En cambio, sí puede generar una situación estigmatizante, pues se presume que una persona que ha cometido un delito necesariamente seguirá delinquiriendo; lo cual es contrario al derecho penal de acto, que es protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

63. En efecto, la Primera Sala de este Tribunal ha sostenido<sup>57</sup> que la dignidad humana protegida por el artículo 1 constitucional es la

---

<sup>57</sup> **“DERECHO PENAL DE ACTO. RAZONES POR LAS CUALES LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SE DECANTA POR DICHO PARADIGMA (INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LOS ARTÍCULOS 1o., 14, TERCER PÁRRAFO, 18, SEGUNDO PÁRRAFO, Y 22, PRIMER PÁRRAFO).** A fin de determinar por qué el paradigma del derecho penal del acto encuentra protección en nuestro orden jurídico, es necesario ubicar aquellos preceptos constitucionales que protegen los valores de los que tal modelo se nutre. Para ello, en primer lugar, es imprescindible referir al artículo 1o. constitucional, pues como ha sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la dignidad humana por él protegida es la condición y base de todos los derechos humanos. Además, al proteger la autonomía de la persona, rechaza cualquier modelo de Estado autoritario que permita proscribir ideologías o forzar modelos de excelencia humana a través del uso del poder punitivo. Por ende, el derecho penal no puede sancionar la ausencia de determinadas cualidades o la personalidad, porque está limitado a juzgar actos. Afirmación que necesariamente debe ser enlazada con el principio de legalidad, protegido por el artículo 14, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Esta disposición es la que revela, del modo más claro y literal posible, que el derecho penal únicamente puede prohibir la comisión de conductas específicas (no la personalidad); es decir, sólo aquel acto prohibido por una norma penal, clara y explícita, puede dar lugar a una sanción. Por otro lado, también debe considerarse el actual contenido del segundo párrafo del artículo 18 constitucional. El abandono del término "readaptación" y su sustitución por el de "reinserción", a partir de la reforma constitucional de junio de 2008, prueba que la pena adquiere nuevas connotaciones. El hecho de que la Constitución haya eliminado la posibilidad de que el sistema penal opere bajo la premisa de que alguien es desadaptado, fundamenta la convicción de que nuestro sistema se decanta por un derecho penal sancionador de delitos, no de personalidades. Así, el abandono del término "delincuente" también exhibe la intención del constituyente permanente de eliminar cualquier vestigio de un "derecho penal de autor", permisivo de la estigmatización de quien ha cometido un delito. Esta conclusión se enlaza con la prohibición de penas inusitadas contenida en el artículo 22, primer párrafo, constitucional, la cual reafirma la prohibición de que cualquier consideración vinculada con etiquetas a la personalidad tenga incidencia en la punición.” Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I. Tesis: 1a./J. 21/2014 (10a.). Página: 354.

**“DERECHO PENAL DEL AUTOR Y DERECHO PENAL DEL ACTO. RASGOS CARACTERIZADORES Y DIFERENCIAS.** De la interpretación sistemática de los artículos 1o., 14, tercer párrafo, 18, segundo párrafo, y 22, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que nuestro orden jurídico se decanta por el paradigma conocido como "derecho penal del acto" y rechaza a su opuesto, el "derecho penal del autor". Entender las implicaciones de ello, requiere identificar sus rasgos caracterizadores y compararlos entre sí. El modelo del autor asume que las características personales del inculpaado son un factor que se debe

condición y base de todos los derechos humanos; además, al proteger la autonomía de la persona, rechaza cualquier modelo de Estado autoritario que permita proscribir ideologías o forzar modelos de excelencia humana a través del uso del poder punitivo, por lo que aun el derecho penal únicamente puede prohibir la comisión de conductas específicas (no la personalidad); es el hecho de que la Constitución haya eliminado la posibilidad de que el sistema penal opere bajo la premisa de que alguien es desadaptado el que fundamenta la convicción de que nuestro sistema se decanta por un derecho penal sancionatorio de delitos, no de personalidades. Así, el abandono del término "delincuente" exhibe la intención del constituyente permanente de eliminar cualquier vestigio de un

---

*considerar para justificar la imposición de la pena. Al sujeto activo del delito (que en esta teoría suele ser llamado delincuente) puede adscribirse la categoría de persona desviada, enferma, desadaptada, ignorante, entre otros calificativos. Esta categorización no es gratuita: cumple la función de impactar en la imposición, el aumento o el decremento de la pena; incluso permite castigar al sujeto por sus cualidades morales, su personalidad o su comportamiento precedente frente a la sociedad. Así, la pena suele concebirse como un tratamiento que pretende curar, rehabilitar, reeducar, sanar, normalizar o modificar coactivamente la identidad del sujeto; también como un medio que pretende corregir al individuo "peligroso" o "patológico", bajo el argumento de que ello redundará en su beneficio. Por ello, el cuántum está en función del grado de disfuncionalidad que se percibe en el individuo. Ese modelo se basa en la falaz premisa de que existe una asociación lógico-necesaria entre el "delincuente" y el delito, para asumir que quien ha delinquido probablemente lo hará en el futuro, como si la personalidad "peligrosa" o "conflictiva" fuera connatural a quien ha cometido un acto contrario a la ley. Además, el derecho penal de autor asume que el Estado -actuando a través de sus órganos- está legitimado para castigar la ausencia de determinadas cualidades o virtudes en la persona (o, por lo menos, utilizarla en su perjuicio). En cambio, el derecho penal del acto no justifica la imposición de la pena en una idea rehabilitadora, ni busca el arrepentimiento del infractor; lo asume como un sujeto de derechos y, en esa medida, presupone que puede y debe hacerse responsable por sus actos. Por ello, la forma en que el individuo lidia en términos personales con su responsabilidad penal, queda fuera del ámbito sancionador del Estado." Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I. Tesis: 1a./J. 19/2014 (10a.). Página: 374:*

"derecho penal de autor", permisivo de la estigmatización de quien ha cometido un delito.

64. En consecuencia, el examen de la porción normativa en examen lleva a considerar que efectivamente infringe el derecho de igualdad, ya que contiene un supuesto que implica una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar, pues exigir al aspirante que demuestre que en su pasado no ha incurrido en una conducta que el sistema de justicia le haya reprochado, y ello haya dado lugar a imponerle una pena, entraña que, para efectos del acceso al cargo, se introduzca una exigencia de orden moral, en el sentido de que la persona no debe haber incurrido antes en alguna conducta que la ley considerara jurídicamente reprochable para que pueda aspirar a la obtención del cargo, sin que ello tenga realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro del puesto público.
65. Por consiguiente, no se advierte que la porción normativa controvertida tenga una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido, sino que, por el contrario, presenta claras manifestaciones de violación al derecho de igualdad. Entonces, resulta innecesario verificar que se cumpla con el resto del escrutinio, al estar demostrada su inconstitucionalidad.
66. Por las consideraciones anteriores, el concepto de invalidez es sustancialmente fundado, y este Tribunal Pleno determina que el artículo 212 Bis, fracción V, en la porción normativa "y no haber sido

condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional.”, de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, adicionado mediante el Decreto 173, es violatorio del derecho de igualdad previsto en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

67. Al haberse concluido que la disposición impugnada transgrede el derecho de igualdad, resulta innecesario el análisis de las demás alegaciones del concepto de invalidez, pues ello en nada variaría la conclusión alcanzada, resultando aplicable a este respecto la tesis P./J. 37/2004<sup>58</sup>, de rubro **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.”**

**b) Análisis de la porción normativa “[n]o haber sido sancionado en el desempeño de empleo, cargo o comisión en los servicios públicos federal, estatal o municipal” (fracción VI del artículo 212 Bis)**

68. Por lo que ve a la fracción VI del artículo impugnado, para ser Defensor Municipal de Derechos Humanos en Chiapas, se exige **“No haber sido sancionado en el desempeño de empleo, cargo o comisión en los servicios públicos federal, estatal o municipal, o con motivo de alguna recomendación emitida por organismos públicos de derechos humanos”**.

---

<sup>58</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIX, junio de 2004, página 863.

69. En el mismo sentido que la fracción analizada anteriormente, se estima que este requisito de “no haber sido sancionado en el desempeño de empleo, cargo o comisión en los servicios públicos federal, estatal o municipal” es inconstitucional.
70. El requisito en sí mismo no tiene incidencia alguna con la preparación profesional y experiencia que debe tener la persona aspirante al cargo de *ombudsman* municipal.
71. Pero sobre todo, no puede admitirse como una premisa válida que el solo hecho de que una persona no haya sido sancionada de forma administrativa sea un parámetro apto para garantizar que esta realizará las labores conferidas al cargo con eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez y apegado a la legalidad, así como el debido cumplimiento de su encargo, relacionado con promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, lo anterior, aunado al resto de las funciones que le confiere el artículo 212 Quinquies de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas.
72. Al respecto, conviene hacer referencia a las sanciones que prevén las leyes general y local en materia de responsabilidades de los servidores públicos, las cuales pueden ser: **a.** Suspensión del empleo, cargo o comisión, **b.** Destitución del empleo, cargo o

comisión, **c.** Sanción económica, **d.** Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

- 73.** De lo anterior, se advierte que al igual que en materia penal, existe diversidad de sanciones administrativas que atienden a la gravedad de la infracción cometida entre otros aspectos; sanciones que pueden ir, por ejemplo, desde una multa hasta una inhabilitación.
- 74.** En ese sentido, se estima que la inconstitucionalidad del requisito deriva de la **generalidad** de éste, en tanto no distingue entre tipos de sanciones administrativas, sino que establece una prohibición absoluta, lo cual se considera que **no** es un mecanismo adecuado para asegurar la honestidad de los servidores públicos o el buen desempeño de su función.
- 75.** De lo contrario, se impediría a quienes cuenten con el mínimo antecedente de sanción administrativa, aun cuando hayan cumplido con la sanción, el acceder al cargo público de referencia, es decir, se daría un efecto de inhabilitación permanente para ejercer el cargo de defensor municipal de derechos humanos en Chiapas con la mínima sanción impuesta con motivo de un procedimiento de responsabilidad administrativa.
- 76.** Lo cual tendría como consecuencia el violentar el derecho de acceder a un cargo público en condiciones de igualdad entre los sujetos que se encuentran en una situación similar jurídicamente

relevante por satisfacer el resto de las condiciones inherentes al cargo.

77. De modo que es inválida la porción normativa examinada.

**c) Análisis de la porción normativa “o con motivo de alguna recomendación emitida por organismos públicos de derechos humanos” (fracción VI del artículo 212 Bis)**

78. Este Tribunal Pleno advierte que la inconstitucionalidad del requisito deriva también de la **generalidad** de éste, en tanto no distingue entre tipos de sanciones con motivo de alguna recomendación emitida por organismos públicos de derechos humanos, sino que establece una prohibición absoluta.

## VII. EFECTOS

79. En virtud de lo expuesto, se declara la invalidez de las fracciones V y VI del artículo 212 Bis de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, adicionado mediante el Decreto 173 publicado el ocho de mayo de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

80. La declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Chiapas, de conformidad con los cardinales 41, fracción IV, y 73 de

la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional<sup>59</sup>.

81. Por lo expuesto y fundado se

## RESUELVE

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

**SEGUNDO.** Se declara la invalidez del artículo 212 Bis, fracciones V, en su porción normativa “y no haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional”, y VI, de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, adicionado mediante el Decreto No. 173, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de mayo de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Chiapas, en términos de los apartados VI y VII de esta decisión.

---

<sup>59</sup> “Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

(...)

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

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

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

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

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

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

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

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su inciso a), consistente en declarar la invalidez del artículo 212 Bis, fracción V, en su porción normativa “y no haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional”, de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia

de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, adicionado mediante el Decreto No. 173, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el ocho de mayo de dos mil diecinueve. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto aclaratorio.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su inciso b), consistente en declarar la invalidez del artículo 212 Bis, fracción VI, en su porción normativa “No haber sido sancionado en el desempeño de empleo, cargo o comisión en los servicios públicos federal, estatal o municipal”, de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, adicionado mediante el Decreto No. 173, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el ocho de mayo de dos mil diecinueve.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat con matices en algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su inciso c), consistente en declarar la invalidez del artículo 212

Bis, fracción VI, en su porción normativa “o con motivo de alguna recomendación emitida por organismos públicos de derechos humanos”, de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, adicionado mediante el Decreto No. 173, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el ocho de mayo de dos mil diecinueve.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Chiapas.

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

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

La señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández no asistió a la sesión de siete de diciembre de dos mil veintiuno por gozar de vacaciones, en virtud de haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al primer período de sesiones de dos mil dieciocho.

## **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 57/2019**

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**

**MINISTRO PONENTE**

**LUIS MARÍA AGUILAR MORALES**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**RAFAEL COELLO CETINA**