

**Demanda de acción de
inconstitucionalidad, promovida
por la Comisión Nacional de los
Derechos Humanos.**

**Ministros que integran el Pleno de
la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc,
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Benvenuto Cellini 106, esquina Sassoferrato, Colonia Alfonso XIII, Delegación Álvaro Obregón, C.P. 01460, Ciudad de México; designo como delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Rubén Francisco Pérez Sánchez, Jorge Luis Martínez Díaz y Luis Marcelo Vega Robledo, con cédulas profesionales números 1508301, 1985959 y 1220222, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír notificaciones a los licenciados Moisés Israel Flores Pacheco, Rosaura Luna Ortiz, Ernesto Oliveros Ornelas, así como a Paulina Montserrat Pérez Navarro, Diana González Gómez, Coral Reyes Hernández, Norma Nayeli Sandoval Moreno y César Balcázar Bonilla; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g), de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo, del precepto constitucional y fracción citados y 60, de la Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Nombre y firma del promovente:

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

II. Los órganos legislativos y ejecutivos que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Órgano Legislativo: Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

B. Órgano Ejecutivo: Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

III. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

Artículo 64, en la porción normativa “saber leer y escribir y no tener antecedentes penales”, de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformada por Decreto núm. 930 en el número extraordinario 448 de la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado el día 9 de noviembre de 2016.

Para mayor claridad, en seguida se transcribe el texto del artículo materia de esta impugnación:

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

IV. Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:

- Artículos 1º y 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículos 1º, 5.6 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículos 10.3 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la igualdad.
- Prohibición de discriminación.
- Derecho a la reinserción social.
- Principio *pro persona*.

VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 1, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad del artículo 64, en la porción normativa “saber leer y escribir y no tener antecedentes penales”, de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

VII. Oportunidad en la promoción.

Acorde al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fue publicada en el número extraordinario 448 de la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave el día 9 de noviembre de 2016, por lo que el plazo para presentar la acción corre del jueves 10 de noviembre al viernes 9 de diciembre, del año dos mil dieciséis. Por tanto, al promoverse el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

VIII. Legitimación activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte y, respecto de las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

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

(...)

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

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

(...)

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

(...).”

Conforme al citado precepto Constitucional, acudo a este Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer párrafo, del artículo 11, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59, del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, preceptos que por su relevancia, a continuación se citan:

De la Ley:

*“**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 (...).”

Del Reglamento Interno:

“Artículo 18. (Órgano ejecutivo)

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

IX. Consideración de la norma como “nuevo acto legislativo”.

Conviene precisar que el artículo 64 de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, desde su expedición, que fue en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave el viernes 5 de enero de 2001, no ha sufrido modificación directa en la porción normativa “*saber leer y escribir y no tener antecedentes penales*”. Su texto previo a la reforma que nos ocupa era el siguiente:

“Artículo 64. Para ser Jefe de Manzana se requiere tener su domicilio en ella, un modo honesto de vivir, saber leer y escribir y no tener antecedentes penales.”

Dicha reforma contenida en el Decreto núm. 930, y publicada en el número extraordinario 448 de la Gaceta Oficial del Estado de 9 de noviembre de 2016, consiste en la adición de las palabras “o Comisario Municipal”.

No obstante, esa adición normativa genera nuevos supuestos de aplicación, cuyos alcances de la porción “saber leer y escribir y no tener antecedentes penales”, se extienden a sujetos que aspiren al cargo de Comisario Municipal,

antes no contemplados y ya no sólo al de Jefe de Manzana. Por lo que los efectos de la norma, aunque preexistentes, ahora no sólo se renuevan para el cargo de Jefe de Manzana sino que ahora también se exigen para el cargo de Comisario Municipal.

Al resolver, la acción de inconstitucionalidad 11/2015, 26 de enero de 2016, ese Tribunal Pleno sentó precedentes específicos respecto a los lineamientos mínimos requeridos para considerar que la nueva norma general impugnada constituye un nuevo acto legislativo, para efectos de la acción de inconstitucionalidad;¹ y de los cuales destacan:

a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal): Este aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; y

b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. Consiste en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existen verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo.

Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se reclamen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la

1 Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis P./J. 25/2016 (10a.), publicada la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Tomo I, Libro 35, Octubre de 2016, Décima Época, Materia Común, página 65, de rubro siguiente: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.**

ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos.

En suma, esa Suprema Corte fue enfática en el hecho de que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema, para que entonces pueda ser objeto de impugnación.

Supuestos que se colman en el presente caso, porque la norma no sólo cumple con el criterio formal al haber pasado por un proceso legislativo, sino que también cumple con el criterio material por existir verdaderos cambios que modifican la trascendencia, el contenido y el alcance del precepto, porque la adición “o Comisario Municipal” se relaciona directamente con la diversa porción “saber leer y escribir y no tener antecedentes penales”.

Así las cosas, la reforma que nos ocupa se trata de cambios reales que afecten la esencia de la institución jurídica contenida en el artículo 64 de ley de mérito, y que se relacione con un cambio en la participación de las personas en las cuestiones municipales, en la que ahora se excluye a grupos específicos de personas que quieran participar como Comisario Municipal, y de las cuales ahora serán excluidas por cuestiones discriminatorias que la Norma Fundamental prohíbe. Los que actualiza la impugnación normativa como un nuevo acto legislativo.

X. Introducción.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho de igualdad en su artículo 1º, además, a partir de la reforma del catorce de agosto de dos mil uno, se estableció la prohibición específica de toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que

atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

La prohibición explícita de discriminación en cualquiera de sus modalidades, que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de los mexicanos, que prevé nuestra Norma Fundante, atañe a todas las autoridades del Estado mexicano y las constriñe para que, en el ámbito de sus competencias protejan y respeten la prohibición de no discriminación.

No obstante lo anterior, día 9 de noviembre de 2016, se publicó en el número extraordinario 448 de la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el Decreto núm. 930 por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Municipio Libre del mismo Estado.

Dicha reforma, tiene por objeto la introducción al ordenamiento de la figura del Comisario Municipal, como un cargo auxiliar del Ayuntamiento encargado de procurar que se cumplan los bandos de policía y gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en el municipio respectivo, de conformidad con la lo dispuesto por la propia ley.

Además, el Comisario Municipal, al igual que los Jefes de Manzana, cuenta con las funciones de ejecutar las resoluciones y acuerdos que le instruya el Ayuntamiento, informar al Presidente Municipal de todos los asuntos relacionados con su cargo, promover la vigilancia del orden público, entre otras, de conformidad con el artículo 65 de la misma ley en cuestión.

De este conjunto de reformas por las que se agrega al Comisario Municipal a las tareas de la organización municipal, destaca el artículo 64, el cual establece los requisitos exigidos para desempeñar dichos cargos, de entre los cuales sobresale el de saber leer y escribir así como no tener antecedentes penales.

En este contexto, en contraste con el texto constitucional y su prohibición de discriminación, el artículo 64 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, al prever como requisitos para ser Comisario Municipal el saber y escribir, redundando en una discriminación a las personas que no cuentan con un nivel educativo determinado, imposibilitándolos para participar en las actividades propias de la figura del Comisario municipal; y por otra parte, el artículo en cuestión, al exigir que no se cuente con antecedentes penales, como una prohibición absoluta de que las personas sentenciadas en un proceso penal puedan participar de ese cargo sin distinción alguna, se traduce en una discriminación contraria al derecho de reinserción social consagrado en el artículo 18 de la Constitución Federal.

XI. Marco Constitucional y Convencional.

A. Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

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. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y

reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

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

“**Artículo 18.** Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para **lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad** y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto. (...)”

B. Internacional.

Convención Americana sobre Derechos Humanos:

“**Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos**
1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté

sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

“Artículo 5. Derecho a la Integridad Personal

(...)

6. Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados.

“Artículo 24. Igualdad ante la Ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos:

“Artículo 10

1. Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

2.

a) Los procesados estarán separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento distinto, adecuado a su condición de personas no condenadas;

b) Los menores procesados estarán separados de los adultos y deberán ser llevados ante los tribunales de justicia con la mayor celeridad posible para su enjuiciamiento.

3. El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados. Los menores delincuentes estarán separados de los adultos y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica.”

“Artículo 26

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

XII. Conceptos de invalidez.

ÚNICO. El artículo 64, en la porción normativa “saber leer y escribir y no tener antecedentes penales” de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre de Veracruz de Ignacio de la Llave, es violatorio de los artículos 1° y 18 constitucional, por discriminar a las personas que no leer y escribir; y a las personas con antecedentes penales, por lo que también atenta contra el derecho de reinserción social, por ser una restricción desproporcionada.

El artículo 64 de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre de Veracruz de Ignacio de la Llave, señala que para para ser Comisario Municipal² se requiere tener domicilio en la manzana o caserío que le corresponde (1), un modo honesto de vivir (2), saber leer y escribir y no tener antecedentes penales (3).

Así, el artículo establece los requisitos para ser Comisario Municipal, siendo impugnado el relativo a “**saber leer y escribir y no tener antecedentes penales**”, que puede generar prácticas discriminatorias que impidan, a las personas que no cuenten con un nivel de educación elemental o que hayan cumplido una pena por la comisión de cualquier delito, desempeñar actividades correspondientes al cargo relativo dentro de su municipio.

² Solo la hace referencia a Comisario Municipal y no ha a Jefe de Manzana porque este texto no fue modificado.

La redacción actual del artículo impugnado es susceptible de crear espectros discriminatorios con base en un nivel educativo (condición social) y de impedir la plena reinserción de los individuos, que sin importar el delito por el que hayan sido sentenciados, se verán imposibilitados para participar como Comisario Municipal. En ese tenor, se procede a realizar el análisis separado de los motivos de discriminación, primero analizando una discriminación por condición social en la exigencia de “saber leer y escribir”, y en un segundo punto estudiando una discriminación que se opone a la reinserción social en la parte “y no tener antecedentes penales”.

a. Discriminación por condición social: “saber leer y escribir”,

La exigencia de “saber leer y escribir”, como requisito para desempeñar el cargo de Comisario Municipal, limita la posibilidad de participar en la vida pública municipal en razón de una condición social como es el nivel educativo, lo cual resulta una limitante desproporcionada y por tanto discriminatoria al excluir a un grupo de personas de manera injustificada.

La Constitución Federal, al prever explícitamente cualquier tipo de discriminación tiende a erradicar toda marginación y distinción injustificada que redunde en un perjuicio a la esfera de derechos humanos de las personas con el fin de generar una sociedad más democrática e incluyente.

En ese sentido, el orden jurídico mexicano, en aras de la protección de la dignidad humana como pilar fundamental de los derechos humanos reconocidos por el propio texto constitucional y los Tratados Internacionales excluye cualquier tipo de discriminación.

Ajeno a este andamiaje de protección constitucional, resultan las disposiciones que generan supuestos de distinción injustificados. Tal es el caso del artículo ahora analizado, dado que incluye en su texto supuestos de diferenciación injustificada, cuyo resultado es la exclusión de un grupo de

personas, en el caso específico, para ocupar un lugar en la administración municipal.

Como se señaló, el artículo 64, en la porción normativa “saber leer y escribir”, se encuentra dentro del universo de disposiciones que crean diferencias infundadas, toda vez que exige tales conocimientos para participar en la administración y organización del Municipio lo cual, representa un requerimiento excesivo y desproporcionado para realizar las actividades propias del Comisario Municipal. Más aún, cuando en comparación con la propia norma no se exige tales requisitos para realizar las actividades tanto de edil como de agentes o subagentes municipales.³

Por consiguiente la obligación de proteger los derechos humanos reconocidos por la Constitución y por los Tratados Internacionales de los que México forma parte, y engloba eliminar las regulaciones que resulten discriminatorias y combatir las prácticas de este carácter a fin de asegurar la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas.

En el marco internacional, el Comité de los Derechos Humanos en la Observación General No. 25 “La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto”, estableció que nadie debe ser objeto de discriminación ni

³ Artículo 20. Para ser edil se requiere:

- I. Ser ciudadano veracruzano en pleno ejercicio de sus derechos, originario del municipio o con residencia efectiva en su territorio no menor de tres años anteriores al día de la elección;
- II. No ser ministro de algún culto religioso, a menos que se separe conforme a lo establecido en la Constitución Federal y en la ley de la materia;
- III. No ser servidor público en ejercicio de autoridad, en los últimos sesenta días anteriores al día de la elección ordinaria, o a partir del quinto día posterior a la publicación de la convocatoria para la elección extraordinaria; y
- IV. No tener antecedentes penales por la comisión de delitos realizados con dolo, exceptuando aquellos en los que se hayan concedido los beneficios de conmutación o suspensión condicional de la sanción.

Para ser Agente o Subagente Municipal se requiere ser ciudadano veracruzano en pleno ejercicio de sus derechos, originario de la congregación o ranchería que corresponda o con residencia efectiva en su territorio no menor de tres años anteriores al día de la elección, así como cumplir con lo previsto en las fracciones II a IV de este artículo.

sufrir desventajas de ningún tipo, ni las personas pueden ser excluidas mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como el nivel de instrucción. Dicho pronunciamiento es del tenor siguiente:

*“15. La realización efectiva del derecho y la posibilidad de presentarse a cargos electivos garantiza que todas las personas con derecho de voto puedan elegir entre distintos candidatos. Toda restricción del derecho a presentarse a elecciones, como la fijación de una edad mínima, deberá basarse en criterios objetivos y razonables. **Las personas que de otro modo reúnan las condiciones exigidas para presentarse a elecciones no deberán ser excluidas mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como el nivel de instrucción, el lugar de residencia o la descendencia, o a causa de su afiliación política. Nadie debe ser objeto de discriminación ni sufrir desventajas de ningún tipo a causa de su candidatura.** Los Estados Partes deben indicar y explicar las disposiciones legislativas en virtud de las cuales se puede privar a un grupo o categoría de personas de la posibilidad de desempeñar cargos electivos.”*

En relación con lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia del Caso Yatama contra Nicaragua, ha señalado la necesidad de los principios de igualdad y no discriminación como fundamento jurídico del orden público nacional e internacional que permea todo el ordenamiento jurídico, lo cual queda en evidencia en la cita que a continuación se transcribe:

*“189. **La Corte ha establecido que el deber general del artículo 2 de la Convención implica la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención, así como la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.**”*

En ese sentido, el Estado tiene la obligación de eliminar cualquier norma que resulte ajena a la esfera de protección que los principios de igualdad y de no discriminación otorgan a todas las personas y por tanto, si una norma que pertenece al orden jurídico nacional, ya sea de naturaleza estatal o federal, resulta contraria a tales principios, dicha norma debe entenderse como contraria al parámetro de regularidad del Estado mexicano.

En el caso concreto, al tratarse de una norma que considera inferior a un grupo determinado de personas, a saber, aquellas que carecen de conocimientos de lectura y escritura, se traduce en una forma de discriminación con respecto al goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación, es, en consecuencia contradictoria a la Constitución Federal.

En tal sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, Septiembre de 2016, Materia Constitucional, Décima Época, página 112 , del rubro y texto siguientes:

“PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL. El principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, per se, incompatible con ésta. Es contraria toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación. Sin embargo, es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, siendo jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la

primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos. En igual sentido, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización de forma injustificada. No se debe perder de vista, además, que la discriminación tiene como nota característica que el trato diferente afecte el ejercicio de un derecho humano. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en las categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.”

No se omite mencionar, que si bien, dentro de las actividades a realizar por el Comisario Municipal se encuentran: colaborar en las campañas de alfabetización emprendidas por las autoridades y expedir, gratuitamente, constancias de residencia y buena conducta para su certificación por el Secretario del Ayuntamiento, tales actividades no requieren de un nivel educativo específico, siendo que se trata de actividades colaborativas y más aún, siendo que podría implementarse un modelo de asistencia para las personas que lo requieran, con el fin de cumplir con las actividades.

Por añadidura la norma impugnada establece requisitos que resultan desmedidos para las tareas a realizar por el Comisario Municipal, toda vez que su labor es de auxilio al Ayuntamiento, lo que **resulta desproporcionado en comparación con otros cargos cuando tales requisitos no son exigidos para desempeñar la labor del Presidente Municipal, de Síndico o de Regidor**, lo que genera un supuesto discriminatorio en relación con otros cargos de mayor responsabilidad, y que tiene por base una discriminación con base en condición social, como lo es el nivel educativo —saber leer y escribir—.

Por eso puede estimarse que la norma en cuestión genera supuestos de distinción injustificados, que no cumplen con una finalidad constitucional imperiosa, pues tal requisito no es exigido para ocupar cargos de elección popular, pero sí para las personas que quieran participar en el auxilio del

ayuntamiento como Comisario Municipal, lo que hace obvio que la medida que estableció el legislador no se encuentra encaminada a cumplir con un fin, constitucionalmente válido y carece del mismo.

Apoya a lo anterior la Jurisprudencia P./J. 10/2016 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, Septiembre de 2016, Materia Constitucional, Décima Época, página 8, del rubro y texto siguientes:

“CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO. 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.”

De modo similar la norma también puede ser discriminatoria pues **puede excluirse a personas que hablen una lengua indígena y no dominen el**

idioma español, por no cumplir con el requisito de saber leer y escribir. Debe señalarse que normas de este tipo, resultan especialmente discriminatorias y marginadoras de grupos vulnerables, tales como las comunidades indígenas que habitan en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Actualmente habitan en la entidad aproximadamente 81 12 505 personas, de las cuales 644 559 personas mayores de 5 años hablan alguna lengua indígena, lo que representa 9% de la población del Estado de conformidad con los datos publicados en octubre de dos mil dieciséis por el INEGI.⁴

A mayor abundamiento, conviene poner en conocimiento a ese Tribunal Constitucional, que en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, **9 de cada 100 personas de 15 años y más, no saben leer ni escribir**, por lo que el índice de personas analfabetas en el mismo **asciende a 9.4% de la población total de personas analfabetas en todo el país**, situación que coloca a este Estado en el lugar número 4° de los Estados con mayor población analfabeta, tan solo debajo de los Estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca.⁵

Las cifras citadas reflejan el espectro preponderante de personas que se verían imposibilitadas para ejercer el cargo de Comisario Municipal. Es decir, a pesar de la garantía constitucional relativa al derecho a la educación, cuando esta se vea incumplida por la realidad social mexicana, se estigmatiza a las personas con un déficit de alfabetización y se les resta reconocimiento y participación social y comunal, como es la falta de acceso al cargo de Comisario Municipal, cuestión que lejos de ser susceptible de

⁴ INEGI, Tabulados de la encuesta Intercensal, 2015, *Estimadores de la población de 3 años y más y su distribución porcentual según condición de habla indígena y condición, de habla española por entidad federativa, sexo y grandes grupos de edad*, elaborado con fecha 24 de octubre de 2016, en <http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/ver/poblacion/diversidad.aspx?tema=me&e=30>

⁵ INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010, en <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/ver/poblacion/educacion.aspx?tema=me&e=30>

discriminaciones, debería propiciar la inclusión de las personas en tal situación.

b. Discriminación y violación al derecho a la reinserción social: porción normativa “y no tener antecedentes penales”.

El establecimiento como requisito para desempeñar el cargo de Comisario Municipal no contar con antecedentes penales, genera una discriminación en las personas que tienen antecedentes penales, imposibilitándoles participar en la vida pública municipal indistintamente del delito y de la pena que hayan cumplido, lo cual resulta en una restricción desproporcionada contraria al principio de reinserción social.

El punto que ahora se analiza, va encaminado a demostrar la inconstitucionalidad del requisito de no antecedentes penales como una prohibición absoluta y desproporcionada, sin ninguna distinción siquiera para el delito y la pena, que impiden ocupar el puesto de Comisario Municipal.

Como se ha mencionado reiteradamente, el artículo 64 de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave circunscribe requisitos injustificados que resultan excluyentes de sectores determinados de la población.

De esos requisitos, se desprende aquel que exige no tener antecedentes penales para poder desempeñarse como Comisario Municipal, lo cual resulta contrario al principio de proporcionalidad y a la vez discriminatorio traduciéndose en una forma de estigmatización de las personas que, habiendo cumplido con una sentencia penal, por cualquier delito del que se tratare, y teniendo cualquier pena cumplida, se ven imposibilitadas para el ejercicio de tales actividades, lo cual se contrapone de manera directa al principio de reinserción social.

Derivado de la reforma constitucional del 18 de junio de 2008 el derecho a la reinserción social, se configuró como el pilar del sistema penitenciario mexicano, considerándolo como el objetivo constitucional de la pena, siendo que toda persona que ha cometido un delito, se aparta de la sociedad y la finalidad última de la pena es reinsertar al individuo a través de diversas herramientas, a la misma.

Así se ha pronunciado el Tribunal Constitucional de nuestro país en la Jurisprudencia que se cita a continuación: P./J. 31/2013 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, Diciembre de 2013, Materia Constitucional, Décima Época, página 124, del rubro y texto siguientes:

“REINSERCIÓN DEL SENTENCIADO A LA SOCIEDAD. SU ALCANCE CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *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.”

Bajo esta línea argumentativa, las personas que han sido privadas de su libertad con base en una sentencia penal se encuentran inmersos en un proceso de búsqueda de su reinserción a la sociedad, no obstante, el camino resulta muchas veces complicado, toda vez que implica discriminación y exclusión.

Este requisito es común al momento de solicitar un empleo, además, resultan exigencias legales para quien pretende ocupar un cargo público. Sin embargo, tales requerimientos deben establecer un parámetro justificado para ser exigibles. En cambio, para el caso concreto, el artículo impugnado, además de carecer de una medida constitucionalmente exigible, no distingue entre los delitos dolosos ni los delitos culposos, además, no determina el bien jurídico que ha sido afectado y no prevé el grado de la pena, por la cual se estaría inhabilitado para ocupar el cargo de Comisario Municipal.

En ese orden de ideas, si la norma no establece una distinción clara respecto de los delitos impiden el ejercicio del cargo, hace extensiva la prohibición tanto delitos dolosos, como delitos culposos, generando una contradicción constitucional contra el derecho humano a la reinserción social, toda vez que, por ejemplo las personas que han cometido un delito culposo y han sido sentenciados por el mismo, automáticamente quedan invalidados para ser Comisario Municipal.

Adicionalmente no existe una correlación entre esa prohibición absoluta de acceso a las personas que tienen antecedentes penales en relación del cargo de Comisario Municipal, es decir que no se justifican los fines y los medios de la norma.

En comparación con la misma Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que señala en su artículo 20 los

requisitos para ser edil (Presidente Municipal, Síndicos, Regidores)⁶, así como para desempeñarse como agente y subagente del municipio, se hace una especificación, por la que se limita el requisito delitos dolosos, es decir, se constriñe el parámetro de prohibición.

En tanto que, en el caso de los Comisarios Municipales se exija carecer de cualquier tipo de antecedentes penales sin limitar el parámetro de los mismos, pues ni siquiera se distingue la pena, por lo que los sentenciados con pena de amonestación o trabajos a la comunidad o una pena mínima privativa de la libertad quedarían imposibilitadas para ejercer el puesto.

En ese sentido esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha pronunciado sobre el tema de antecedentes penales en el Pronunciamiento sobre Antecedentes Penales del presente año 2016 en el que, en síntesis, se estableció lo siguiente:

- Que es necesario considerar que los antecedentes penales, forman parte del pasado de la persona y se encuentran dentro de su vida privada y que no desea que otros conozcan por el riesgo a ser discriminado. El que se garantice ese derecho a la vida privada que puede significar una segunda oportunidad, de suyo, representa el derecho a la reinserción social efectiva.
- Que debe privilegiarse el derecho a la reinserción social efectiva como un derecho exigible que permita que las personas que han egresado de prisión tras haber cumplido su sentencia, no sean estigmatizadas y se les ofrezca la oportunidad de vivir en igualdad, como un miembro más de la comunidad, siendo uno de los elementos clave para ello, el que se protejan sus datos personales.

p

⁶ Artículo 18. El Ayuntamiento se integrará por los siguientes Ediles:
I. El Presidente Municipal;
II. El Síndico, y
III. Los Regidores.

Para esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos resulta fundamental garantizar el derecho a una reinserción social efectiva, para lo cual, las personas que han cumplido con una sentencia penal no deben ser estigmatizadas ni discriminadas en razón a sus antecedentes penales, toda vez, que al encontrarse en un proceso de readaptación social, resulta fundamental que la propia sociedad les brinde la oportunidad de reintegrarse plenamente.

Razones por las cuales, este Organismo Constitucional considera que la norma que ahora se impugna se aleja de los fines perseguidos por el principio de reinserción social y resulta discriminatoria y estigmatizaste y por tanto contraria al texto de la Norma Fundante.

XII. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustentan la inconstitucionalidad del ordenamiento impugnado, los artículos 140 fracción III, y 195 de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en el número extraordinario 390 de la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave el día 29 de septiembre de 2016.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildado de inconstitucional el ordenamiento impugnado, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

“ARTICULO 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; (...)”

“ARTICULO 45. *Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”

No obstante lo anterior, conviene precisar el hecho de que por tratarse de una norma discriminatoria, no resulta susceptible de interpretación conforme, tal y como lo ha establecido la Primera Sala de ese Alto Tribunal, en la Jurisprudencia 1a./J. 47/2015, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, Agosto de 2015, Materia Constitucional, Décima Época, página 394, del rubro y texto siguientes:

“NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR. *Cuando una norma en sí misma discrimina a una persona o grupo de personas que se ubican en una categoría sospechosa, no es posible realizar una interpretación conforme, pues dicha norma continuaría existiendo en su redacción, aun siendo discriminatoria y contraria al artículo 1o. constitucional y a las obligaciones internacionales contraídas por México en cuanto a no discriminar con base en categorías sospechosas. Estas obligaciones no pueden cumplirse mediante una interpretación que varíe la base misma del concepto impugnado y que no modifique la situación discriminatoria sufrida por dichas personas. Un planteamiento como ese es incompatible con un Estado constitucional de derecho que aspira a tratar con igual consideración y respeto a todos sus ciudadanos y ciudadanas. Si*

se considera que una norma es discriminatoria, la interpretación conforme no repara dicha discriminación porque lo que buscan las personas discriminadas es la cesación de la constante afectación y su inclusión expresa en el régimen jurídico en cuestión; en otras palabras, no sólo acceder a esa institución, sino suprimir el estado de discriminación generada por el mensaje transmitido por la norma. Así pues, el reconocimiento público del matrimonio entre personas del mismo sexo, así como la inconstitucionalidad en la enunciación en caso de no preverlo expresamente, sitúa a la dignidad del ser humano más allá de los meros efectos restitutivos y articula un entendimiento de dignidad que es fundamentalmente transformativo y sustantivo.”

ANEXOS

1. Copia certificada. Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Licenciado Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 280 primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia, en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión, se ordene la devolución de dicha documental; y que en sustitución de la misma, se deje en autos, copia cotejada por el Secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple. Del número extraordinario 390 de la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave del día 29 de septiembre de 2016 en el que se expide la norma impugnada (Anexo dos).

3. Disco compacto. De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos.

CUARTO. Tener por presentados los anexos señalados en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las disposiciones legales impugnadas.

Ciudad de México, a 9 de diciembre de 2016.

**LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS