

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 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, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 77, fracciones I, en la porción normativa "*por nacimiento*", III y IV, de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit, expedida mediante Decreto publicado el 25 de enero de 2021 en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Periférico Sur 3453, Anexo B, séptimo piso, colonia San Jerónimo Lídice, demarcación territorial Magdalena Contreras, C. P. 10200, Ciudad de México.

Designo como delegadas y delegado, 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 Luciana Montaña Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, Claudia Fernández Jiménez, Tania Sofía Flores Meza y a Alberto de Jesús Lara Ghenno, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2070028, 08721407 y 08735629, respectivamente, que las y lo acreditan como licenciadas y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas Kenia Pérez González y Marisol Mirafuentes de la Rosa y al licenciado Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona y Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III.	Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.	3
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.	4
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción.	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX.	Introducción.....	5
X.	Concepto de invalidez.....	6
	ÚNICO.....	6
	A. Derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad.....	8
	B. Derecho a la igualdad y no discriminación.	9
	C. Libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.....	13
	D. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	15
	I. En relación con el requisito de ser mexicano por nacimiento.....	15
	a) Reserva exclusiva de cargos públicos.....	16
	b) Origen nacional como una categoría sospechosa protegida por el artículo 1º constitucional.....	24
	II. Respecto a los requisitos de no haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso y no haber sido inhabilitado para ejercer cargos públicos.	27
	a) Test de escrutinio estricto en relación con el primer requisito.....	30
	b) Test de proporcionalidad aplicable para el segundo requisito.....	34
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	36
	ANEXOS	36

A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

I. Nombre y firma de la promovente.

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.

A. Congreso del Estado de Nayarit.

B. Gobernador Constitucional del Estado de Nayarit.

III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.

Artículo 77, fracciones I, en la porción normativa “*por nacimiento*”, III y IV, de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit, expedida mediante Decreto publicado el 25 de enero de 2021 en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 77. Requisitos para ser Director del Archivo General del Estado de Nayarit.

El Director General será nombrado por Gobernador del Estado y deberá cubrir los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento;

II. (...)

III. No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso;

IV. No haber sido inhabilitado para ejercer cargos públicos, (...).”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 5º, 14, 16, 32 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 9 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho de igualdad y prohibición de discriminación.
- Derecho de acceso a un cargo en el servicio público.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Libertad de trabajo.
- Principio de reinserción social.
- Principio de legalidad.

VI. Competencia.

Esa 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 Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones precisadas en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit el 25 de enero de 2021, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del martes 26 de ese mes y año al miércoles 24 de febrero de la presente anualidad. Por lo tanto, es oportuna al interponerse el día de hoy.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)¹, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI², de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de

¹ “**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; (...).”

² “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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 (...).”

los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. Las disposiciones normativas impugnadas, contenidas en el artículo 77, fracciones I, III y IV, de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit establecen requisitos de acceso a un cargo público que vulneran los derechos de seguridad jurídica, igualdad y no discriminación, libertad de trabajo y de acceso a un empleo público, así como los principios de legalidad y reinserción social.

En ese sentido, la norma establece que para ser Director del Archivo General del Estado de Nayarit se requiere lo siguiente:

- a) Ser ciudadano mexicano *por nacimiento*;**
- b) No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso;**

c) No haber sido inhabilitado para ejercer cargos públicos.

Dichos preceptos vulneran los derechos humanos a la igualdad y no discriminación, ya que impiden de forma injustificada ocupar un cargo público, con base en la nacionalidad o la condición social y/o jurídica de las personas, lo cual además impacta en los derechos de acceso a cualquier empleo o comisión en el servicio público y la libertad de trabajo.

En el presente concepto de invalidez se argumentará las razones por las que este Organismo Constitucional considera que las exigencias para acceder a la titularidad de la Dirección del Archivo General en la entidad son incompatibles con el bloque de regularidad constitucional.

Lo anterior, dado que, en cuanto al requisito de ser mexicano por nacimiento excluye injustificadamente a aquellas personas cuya nacionalidad sea adquirida de forma distinta, aunado a que no corresponde a las legislaturas locales imponer dicha exigencia.

Por otro lado, las exigencias de acceso al cargo correspondientes a no haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso ni haber sido inhabilitado para ejercer cargos públicos impiden, de forma injustificada, que las personas que hubiesen sido declaradas culpables de cometer esas conductas puedan desempeñarse en ese empleo público, aun cuando las sanciones impuestas ya hayan sido cumplidas, por lo que vulneran derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal.

Para exponer los argumentos que hacen patente la inconstitucionalidad de dichos preceptos, el concepto de invalidez se estructura de la siguiente manera:

En un primer apartado se expone el contenido y alcance de los derechos fundamentales a la seguridad jurídica, igualdad y no discriminación, libertad de trabajo y de acceso a un cargo público, los cuales se estiman transgredidos por las normas impugnadas en el presente medio de control.

Posteriormente, se aportan los argumentos que llevaron a este Organismo Nacional a concluir que esas disposiciones normativas adolecen de las exigencias constitucionales relacionadas con los derechos y libertades fundamentales previamente referidas. Dicho segmento argumentativo será dividido en dos

subapartados: el primero de ellos relacionado exclusivamente con la exigencia de ser ciudadano por nacimiento; en tanto que el segundo se relaciona con el resto de los requisitos contenidos en las disposiciones impugnadas -no haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso y no haber sido inhabilitado para ejercer cargos públicos-.

En todos los casos, se propone la realización de un test de proporcionalidad, a efecto de evidenciar que las normas impugnadas no superan el escrutinio -estricto u ordinario-, según el caso, de conformidad con los precedentes sostenidos por ese Alto Tribunal.

A. Derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad.

El derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, así como el 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, constituyen prerrogativas fundamentales, por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Estas máximas constitucionales buscan proteger los derechos fundamentales de las personas en contra de afectaciones e injerencias arbitrarias de la autoridad, cometidas sin autorización legal o en exceso de las potestades autorizadas legalmente.³

Por un lado, constriñen a las autoridades a conducir su actuar conforme a lo expresamente señalado en las leyes y, por otro lado, se dota de certeza al gobernado respecto de las consecuencias que podrían acarrear determinadas situaciones jurídicas y, en su caso, de las herramientas que posibiliten su oposición frente a la eventual actuación arbitraria o irregular de los órganos estatales.

La transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad se configura cuando la esfera jurídica de los gobernados se ve afectada por parte de una autoridad que actúa sin un sustento legal para hacerlo o cuando lo realiza de una forma alejada a lo preceptuado por la Constitución Federal y a las leyes secundarias que resulten conformes con la misma.

³ Véase la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, en sesión pública del 22 de marzo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 50.

Ahora bien, como se ha mencionado, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

Es así que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados de la norma tengan plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que la seguridad jurídica debe entenderse como una garantía constitucional, contenida en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, que parte de un principio de certeza en cuanto a la aplicación de disposiciones constitucionales y legales que definen la forma en que las autoridades del Estado han de actuar y que la aplicación del orden jurídico será eficaz. Dichas salvaguardias se respetan por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que crean generan certidumbre a sus destinatarios sobre las consecuencias jurídicas de su conducta, al ubicarse en cualquier hipótesis que contemple la norma, evitando con esto que las autoridades actúen de manera arbitraria.⁴

B. Derecho a la igualdad y no discriminación.

El artículo 1º de la Constitución Federal señala que todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es parte.

Asimismo, establece la prohibición de discriminar en razón del 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 por cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

⁴ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/2011, en sesión del 31 de enero de 2013, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández.

Esta prohibición de discriminación es extensiva a todas las autoridades del Estado, en sus respectivos ámbitos de competencias.

De esta manera, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico de forma transversal. Todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, *per se*, incompatible con la misma.⁵

De forma particular, en el ámbito legislativo, el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido que da a las leyes, de manera que las palabras y oraciones utilizadas para regular las conductas y aspectos sociales que corresponden no conduzcan a una distinción entre las personas que implique otorgar tratos de desigualdad o discriminación.

Es decir, este deber de cuidado a cargo del legislador le impele a velar por no incurrir en un trato diferenciado injustificado al diseñar y emitir el contenido de las normas jurídicas que formula.⁶

Es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Es decir, son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación. La distinción constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferenciación arbitraria que redundará en detrimento de los derechos humanos.⁷

Así, resulta contraria al parámetro de regularidad constitucional toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación.⁸

⁵ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 112, del rubro: "**PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.**"

⁶ Véase la tesis aislada 2a. XII/2017 (10a.) de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, p. 1389, del rubro: "**DISCRIMINACIÓN. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR DE NO USAR PALABRAS QUE GENEREN ESE EFECTO.**"

⁷ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 8 *supra*.

⁸ *Ídem*.

Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer un tratamiento igualitario unívoco ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente. Sin embargo, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.⁹

El desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional ha establecido que no solo se otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley misma, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que, en algunas ocasiones, hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido. Por lo anterior, en los casos en que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizarse si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente soslayada.¹⁰

Asimismo, ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.¹¹

Si bien el principio de igualdad no implica que todas las personas deban encontrarse en todo momento y en cualquier circunstancia en absoluta igualdad, lo cierto es que el mismo hace referencia a la situación en la cual todos aquellos individuos ubicados en escenarios de hecho similares reciban siempre el mismo trato; por tanto, toda diferencia en el tratamiento a las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y no exista justificación razonable para tal distinción, será discriminatoria.

⁹ Tesis aislada 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: **"IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO"**

¹⁰ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, del rubro: **"IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL."**

¹¹ Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, por mayoría de siete votos, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud.

En síntesis, como se indicó previamente, el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios:

- **Igualdad ante la Ley:** obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma *litis* salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
- **Igualdad en la Ley:** opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.¹²

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha hecho patente que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos y políticos, entre otros.¹³

En el ámbito internacional, el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación, es decir, si un Estado establece en su derecho interno disposiciones que resulten discriminatorias incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el citado artículo.¹⁴

¹² Tesis de jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, del rubro: "**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.**"

¹³ *Ídem.*

¹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

En esa tesitura, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva 18/03, sostuvo que el principio de igualdad ante la ley y no discriminación, pertenece al *jus cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico.

Hoy día no se admite ninguna situación jurídica que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.¹⁵

Así, el Tribunal regional consideró que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.

C. Libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.

El artículo 5º, primer párrafo, de la Norma Fundamental dispone que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. Por su parte, el numeral 35, fracción VI, consagra como derecho de los ciudadanos mexicanos poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.

De la interpretación armónica de esos preceptos, así como del parámetro expuesto en el apartado anterior, se desprende que todas las personas, en un plano de igualdad, pueden dedicarse a la actividad lícita que sea de su preferencia, lo que implica el derecho a dedicarse al cargo público de su elección cuando sean nombrados para tal efecto, consistiendo, a su vez, en una actividad económica que puedan desempeñar libremente.

¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

Es importante mencionar que el numeral 5° de la Constitución Federal puntualmente establece que cualquier persona, sin ningún impedimento, podrá dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos, derecho que únicamente podrá vedarse por determinación judicial o resolución gubernativa, en los términos de la ley, cuando se ofendan los derechos de terceros o de la sociedad.

Por su parte, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la obligación de adoptar providencias para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura; asimismo, los artículos 6 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo De San Salvador", establecen que toda persona tiene derecho al trabajo, el cual implica el goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, prescripciones internacionales que se prácticamente se replican en los numerales 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Bajo ese orden de ideas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos 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 oportunidades 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 se van a desempeñar.¹⁶

Así, el Tribunal Interamericano ha enfatizado que los procedimientos de nombramiento de las personas servidoras públicas tampoco pueden involucrar privilegios o requisitos irrazonables, pues la igualdad de oportunidades se garantiza a través de una libre concurrencia; de tal forma que todas las personas ciudadanas que acrediten los requisitos determinados en la ley deben poder participar en los procesos de selección sin ser objeto de tratos desiguales y arbitrarios. Por tanto, no

¹⁶ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela, Sentencia (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) de 30 de junio de 2009, párr. 72.

son admisibles las restricciones que impidan o dificulten llegar al servicio público con base en sus méritos.¹⁷

D. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

Una vez precisado el contenido y alcance de los derechos y libertades fundamentales que se estiman vulnerados en el presente asunto, este Organismo Nacional estima que los requisitos previstos en las normas impugnadas, consistentes en tener la calidad de mexicano por nacimiento y no haber sido sentenciado por la comisión de un delito doloso, así no haber sido inhabilitado para ejercer cargos públicos, resultan discriminatorios.

Ello, ya que las disposiciones impiden, de manera injustificada, que las personas accedan a la titularidad del multicitado empleo público, con base en su origen nacional, condición social y/o jurídica.

I. En relación con el requisito de ser mexicano por nacimiento.

El artículo 77, fracción I, en la porción normativa impugnada, de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit establece el requisito de ser mexicano por nacimiento para ser titular de la Dirección del Archivo General del Estado de Nayarit, el cual resulta discriminatorio en tanto coloca a las personas mexicanas por naturalización en una situación de exclusión respecto de aquellas connacionales por nacimiento, aunado a que vulnera el derecho de seguridad jurídica y legalidad.

Sobre el particular, no pasa desapercibido que la Norma Fundamental establece la posibilidad de reservar determinados cargos y funciones a las personas mexicanas por nacimiento; sin embargo, dicha reserva debe cumplir con ciertos estándares para que sea constitucional, lo que no sucede con la norma combatida.

A continuación, se argumentará que dicho requisito es incompatible con el andamiaje de protección otorgado en la Constitución Federal y los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano en virtud de que no se trata de una medida razonable.

¹⁷ *Ibidem*, párr. 73.

Para sostener la inconstitucionalidad denunciada, la argumentación se divide esencialmente en dos apartados: el primero, en donde se argumenta que el Congreso de la Unión es el único órgano legislativo facultado para establecer el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos y, en el segundo, en el que se analiza la norma impugnada a la luz de un escrutinio estricto de constitucionalidad, por tratarse de una norma que hace una distinción con base en una categoría sospechosa.

a) Reserva exclusiva de cargos públicos.

La Norma Fundamental establece en su artículo 30 que las formas en las que podrá adquirirse la nacionalidad mexicana son por nacimiento y por naturalización.

Son mexicanos por nacimiento las personas nacidas en el territorio nacional o a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas (*ius soli*), y los hijos de padre o madre mexicanos (*ius sanguinis*).

Por otro lado, la nacionalidad por naturalización es adquirida de manera voluntaria por la persona, cumpliendo los requisitos que el propio Estado establece. En México, son mexicanas por naturalización las personas extranjeras que obtengan carta de naturalización de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como aquella extranjera que contraiga matrimonio con mujer u hombre mexicano.

En este sentido, y conforme al artículo 34¹⁸ constitucional, son ciudadanos los que tienen la nacionalidad mexicana, ya sea adquirida por nacimiento o naturalización, que hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir.

Lo anterior significa que las personas ciudadanas mexicanas por naturalización, al igual que aquellas que obtuvieron su nacionalidad por nacimiento, tienen todos los derechos y obligaciones que establece la Constitución Federal, incluyendo los derechos a dedicarse a la profesión o trabajo que le acomode, siendo lícitos, así como a poder ser nombradas para cualquier empleo o comisión del servicio público, que no esté reservado constitucionalmente o por leyes del Congreso de la Unión para las personas mexicanas por nacimiento.

¹⁸ “**Artículo 34.** Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

I. Haber cumplido 18 años, y

II. Tener un modo honesto de vivir.”

Ahora bien, la Constitución Federal, en su artículo 32,¹⁹ señala que habrá cargos y funciones para los que se requiere la calidad de mexicano por nacimiento, restricción que solo será aplicable cuando por disposición expresa de la Norma Fundamental del ordenamiento jurídico mexicano se establezca dicha reserva, así como en los casos que señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

En este sentido, la Norma Fundamental expresamente exige la nacionalidad mexicana por nacimiento tratándose de los siguientes supuestos:

- Depositarios de los Poderes de la Unión
 - a) Diputados (artículo 55 constitucional)
 - b) Senadores (artículo 58 constitucional)
 - c) Presidente de la República (artículo 82 constitucional)
 - d) Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Unión (artículo 95 constitucional)
 - e) Magistrados Electorales (artículo 99 constitucional)
 - f) Consejeros del Consejo de la Judicatura Federal (artículo 100 constitucional)
- Fiscal General de la República (artículo 102 constitucional)
- Secretarios de Despacho (artículo 91 constitucional)
- Gobernadores, Diputados de los Congresos locales y magistrados de los Poderes Judiciales estatales (artículo 116 constitucional)
- Magistrado del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México (artículo 122 constitucional)

¹⁹ “**Artículo 32.** La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patronos, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo. Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.”

- Ejército, Armada, Fuerza Aérea, capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y todo personal que tripule embarcación o aeronave que se ampare con bandera o insignia mexicana, capitán de puerto, comandante de aeródromo (artículo 32 constitucional)
- Comisionados de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones (artículo 28 constitucional)

Asimismo, la Norma Fundamental dispone que se podrá exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento en los casos que así lo estipulen exclusivamente las leyes del Congreso de la Unión.

De conformidad con lo anterior, es dable sostener que el **legislador federal es la única autoridad facultada para establecer ciertos cargos y funciones que requieren la calidad de mexicano por nacimiento.**

Como se advierte del procedimiento de la reforma al artículo 32 constitucional, la razón o los fines que tuvo en cuenta el órgano reformador para exigir un requisito de nacionalidad por nacimiento para determinados cargos deriva de que el ejercicio éstos se relaciona con los intereses o el destino político de la Nación, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, o bien, con la seguridad y defensa nacional, esto es, se trata de cargos y funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que debe evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros.²⁰

Aunado a lo anterior, ese Tribunal Pleno en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 49/2008, estimó que la facultad de configuración legislativa contenida en el artículo 32 de la Constitución Federal, no es irrestricta, sino que debe satisfacer una razonabilidad en **función de los cargos de que se trate.**

Así, sostuvo que, si bien se deben cumplir con los demás requisitos que señale la ley, lo cual podría incluir el ser mexicano por nacimiento, lo cierto es que la libertad configurativa tanto del Congreso de la Unión como de las legislaturas locales no es absoluta, pues no pueden establecer disposiciones que contravengan principios y derechos humanos consagrados en la Norma Fundamental.

Es así que definió que la exigencia de la reserva en comento para ocupar ciertos cargos que se establezca en ley emanada del Congreso de la Unión **debe perseguir**

²⁰ Sentencia acción de inconstitucionalidad 48/2009, Ministro Ponente: Sergio A. Valls Hernández.

o sostenerse en los fines u objetivos que busca el propio precepto 32 constitucional y los diversos cargos y funciones que la Norma Fundamental establece expresamente deben reservarse a quienes tengan esa calidad. Lo que encuentra correspondencia con diversos precedentes, en cuanto que el legislador podrá establecer clasificaciones o distinciones entre grupos o individuos, a fin de alcanzar un objetivo constitucionalmente válido.

En este sentido, definió que además de los casos expresamente señalados por la Constitución General, el legislador federal puede determinar los cargos y funciones en las que se podrá requerir la nacionalidad mexicana por nacimiento, sin embargo, la libertad de configuración legislativa no es absoluta, debiendo satisfacer el criterio de razonabilidad en relación con las funciones de los cargos de que se trate.

La interpretación de la reserva contenida en el artículo 32 constitucional continuó en desarrollo a través de la labor jurisdiccional de ese Alto Tribunal. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 93/2018 sostuvo que, si bien esa Suprema Corte de Justicia de la Nación –en sus diversas integraciones– ha variado su criterio en relación con la competencia o incompetencia de las legislaturas locales para regular la materia exigir la nacionalidad mexicana de determinados cargos públicos, ahora, bajo su más reciente integración, arribó a la conclusión de que **las legislaturas locales no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a las personas mexicanas por nacimiento en las entidades federativas**²¹.

En consecuencia, definió que **las legislaturas de los Estados no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar cargos públicos**; pues derivado de la interpretación sistemática del artículo 1º constitucional, en relación con el diverso 32 de la Norma Fundamental, se desprende que la propia Constitución Federal reservó todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía a la Federación y sus funcionarios, por lo que de acuerdo con nuestro orden constitucional, **la facultad para determinar los cargos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento no le corresponde a las entidades federativas, quienes no pueden realizar por sí mismas actos encaminados a ese objetivo**²².

²¹ Véase Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 93/2018, resuelta en sesión del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiuno de abril de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 35.

²² Véase Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 93/2018, *Óp. Cit.*, párr. 50.

Además, precisó que ese Tribunal Constitucional, en diversos precedentes, ha sustentado que **la reserva consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos públicos no es irrestricta**, pues encuentra su límite, en que los cargos y funciones correspondientes **sean estratégicos y prioritarios** [vinculados directamente con la protección de la soberanía y la seguridad nacional]; pues de lo contrario, podría considerarse una distinción discriminatoria para el acceso a esos empleos públicos a las personas mexicanas por naturalización y, por tanto, violatoria del principio de igualdad y no discriminación previsto en los artículos 1º, párrafo quinto, 32 y 133 de la Constitución Federal²³.

Por lo tanto, de la interpretación del numeral 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la luz del mandato previsto en el artículo 1º constitucional, el Máximo Tribunal del país concluyó que **la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento, no corresponde a las entidades federativas**, por lo que éstas no pueden, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandando de la Constitución Federal²⁴.

Cabe destacar que el Pleno de ese Alto Tribunal Constitucional ha sustentado en otros precedentes que las legislaturas locales carecen de habilitación constitucional para establecer el requisito de contar con la nacionalidad mexicana por nacimiento, por ejemplo, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 35/2018, 46/2018, 59/2018, 87/2018, 88/2018, 4/2019 y 40/2019, todas promovidas por esta Institución Autónoma en contra de diversos ordenamientos legales estatales.

De conformidad con lo anterior, el requisito previsto en la norma impugnada consistente en exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento para ejercer la titularidad de la Dirección del Archivo General de Nayarit, resulta contrario al mandato de la Norma Fundamental.

Lo anterior, ya que es inconcuso que el Congreso de Nayarit, al expedir la disposición que se combate de la Ley de Archivos estatal, está incorporando el requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento para ser titular de la Dirección del Archivo General, cuyo cargo, además de no estar previsto en el catálogo de

²³ Véase Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 93/2018, *Óp. Cit.*, párr. 51.

²⁴ Véase Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 93/2018, *Óp. Cit.*, párr. 58.

puestos públicos para los que la Constitución requiere referida calidad, de acuerdo con la Constitución Federal, el legislador no está habilitado para establecer este requisito, por lo tanto, emitió una norma sin sustento constitucional.

En ese sentido, se estima que resulta innecesario esclarecer si las funciones al cargo en cuestión se relacionan de manera directa con los intereses o el destino nacionales. No obstante, sin perjuicio de lo anterior, se considera pertinente analizar si el precepto reclamado cumple con dicha situación, a efecto de reforzar la inconstitucionalidad denunciada.

En esta línea, deben tomarse en consideración las funciones a cargo de la Dirección del Archivo General, a fin de analizar si se trata de facultades que persiguen la finalidad de la reserva prevista en el artículo 32 de la Constitución Federal. Sobre el particular, el numeral 76 de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit asigna a dicho órgano las siguientes atribuciones:

- i. Fungir, mediante su titular, como presidente del Consejo Local.
- ii. Organizar, conservar y difundir el acervo documental, gráfico, bibliográfico y hemerográfico que resguarda, con base en las mejores prácticas.
- iii. Elaborar, actualizar y publicar en formatos abiertos, los inventarios documentales de cada fondo en su acervo.
- iv. Fungir como órgano de consulta de los sujetos obligados del Poder Ejecutivo Estatal en materia archivística.
- v. Llevar a cabo el registro y validación de los instrumentos de control archivístico de los sujetos obligados Poder Ejecutivo Estatal.
- vi. Emitir el dictamen de baja documental o de transferencia secundaria para los sujetos obligados del Poder Ejecutivo Estatal, los cuales se considerarán de carácter histórico.
- vii. Autorizar, recibir y resguardar las transferencias secundarias de los documentos de archivo con valor histórico producidos por el Poder Ejecutivo Estatal
- viii. Analizar la pertinencia de recibir transferencias de documentos de archivo con valor histórico de sujetos obligados distintos al Poder Ejecutivo Estatal.
- ix. Recibir transferencias de documentos de archivo con valor histórico de sujetos obligados distintos al Poder Ejecutivo Estatal.

- x. Analizar y aprobar, en su caso, las peticiones de particulares que posean documentos y soliciten sean incorporados de manera voluntaria a acervos del Archivo General del Estado.
- xi. Establecer técnicas de reproducción que no afecten la integridad física de los documentos.
- xii. Proveer, cuando los documentos históricos del Estado, presenten un deterioro físico que impida acceder a ellos directamente, su conservación y restauración que permita su posterior reproducción que no afecte la integridad del documento.
- xiii. Desarrollar investigaciones encaminadas a la organización, conservación y difusión del patrimonio documental que resguarda.
- xiv. Emitir dictámenes técnicos sobre archivos en peligro de destrucción o pérdida, y las medidas necesarias para su rescate.
- xv. Establecer mecanismos de cooperación y asesoría con otras instituciones gubernamentales y privadas.
- xvi. Publicar y distribuir obras y colecciones para apoyar el conocimiento de su acervo, así como para promover la cultura archivística, de consulta y aprovechamiento del patrimonio documental del Estado.
- xvii. Diseñar e implementar programas de capacitación en materia de archivos.
- xviii. Definir el procedimiento para el acceso a los documentos contenidos en sus archivos históricos.
- xix. Custodiar los documentos de archivo en su posesión.
- xx. Coadyuvar con las autoridades competentes, en la recuperación y, en su caso, incorporación a sus acervos de archivos que tengan valor histórico.
- xxi. Expedir copias certificadas, transcripciones paleográficas y dictámenes de autenticidad de los documentos existentes en sus acervos; con el pago de derechos respectivos.
- xxii. Determinar los procedimientos para proporcionar servicios archivísticos al público usuario.
- xxiii. Brindar asesoría técnica sobre gestión documental y administración de archivos.
- xxiv. Fomentar el desarrollo profesional de archivólogos, archivónomos y archivistas, a través de convenios de colaboración o concertación con autoridades e instituciones educativas públicas o privadas en el Estado.
- xxv. Proporcionar los servicios complementarios que determinen las disposiciones reglamentarias y demás disposiciones jurídicas aplicables.
- xxvi. Suscribir convenios en materia archivística en el ámbito estatal y nacional, en coordinación con las autoridades competentes en la materia.

- xxvii. Coordinar acciones con las instancias competentes a fin de prevenir y combatir el tráfico ilícito del patrimonio documental del Estado.
- xxviii. Propiciar el uso y desarrollo de tecnologías de la información para la sistematización y automatización de los archivos del Estado.
- xxix. Propiciar el uso de tecnologías para la preservación digital de los archivos del Estado.
- xxx. Celebrar convenios de colaboración entre los archivos estatales.
- xxxi. Fomentar y difundir la investigación histórica, así como el valor patrimonial y cultural de los acervos documentales de los archivos históricos.
- xxxii. Fomentar una cultura archivística en la entidad.
- xxxiii. Organizar y participar en eventos locales, nacionales e internacionales en la materia, y
- xxxiv. Las demás establecidas en la Ley respectiva y en otras disposiciones jurídicas aplicables.

Con base en lo anterior, se advierte que las funciones de la Dirección del Archivo General no guardan vinculación con ámbitos que inciden en la estructura básica estatal o en aspectos relativos a la Soberanía Nacional o defensa de ésta, ni se corresponden con las atribuciones de los titulares de los Poderes de la Unión.

Por el contrario, las funciones descritas se encaminan únicamente a ejecutar labores de administración de dicho ente estatal, es decir, tales atribuciones no satisfacen la finalidad constitucionalmente válida para reservar el acceso a las personas con la nacionalidad mexicana por nacimiento, como sería asegurar la soberanía o seguridad nacional, ni tampoco se encuentran vinculadas con áreas estratégicas ni prioritarias del Estado.

Por lo tanto, la restricción prevista en la norma impugnada para acceder al cargo de Director del Archivo General del Estado de Nayarit no es constitucionalmente válida, pues la distinción entre personas mexicanas por nacimiento y por naturalización para ejercer un cargo debe necesariamente guardar vinculación con las funciones a desempeñar para asegurar el objetivo que se persigue en el artículo 32 constitucional.

Aunado a lo anterior, la disposición normativa controvertida, vulnera el derecho contemplado en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal²⁵, que se refiere al acceso de cualquier ciudadano mexicano a la ocupación de cargos en la función pública, en condiciones de igualdad, siempre y cuando cumplan las calidades exigidas por las leyes y, siendo que por dichas calidades deben entenderse méritos y capacidades, resulta claro que la norma es inconstitucional, pues el adquirir la nacionalidad por naturalización o tener doble y hasta múltiple nacionalidad no es un elemento que pueda influir en méritos o capacidades de una persona.

b) Origen nacional como una categoría sospechosa protegida por el artículo 1° constitucional.

Si bien es cierto que en el apartado anterior se sostuvo que el Congreso del Estado de Nayarit no se encuentra habilitado por la Norma Fundamental para exigir la calidad mexicana por nacimiento para ocupar diversos cargos públicos, como acontece en el caso concreto, *ad cautelam*, se argumentarán las razones por las cuales este Organismo Constitucional Autónomo estima la norma en combate constituye una medida legislativa discriminatoria.

El artículo 1° constitucional establece el mandato hacia todas las autoridades de abstenerse de emitir distinciones o exclusiones arbitrarias entre las personas, basadas en los criterios enunciados en el último párrafo de éste, lo que constituye el principio de igualdad y la prohibición de que, en el ámbito legislativo, los Congresos emitan normas discriminatorias.

Los criterios aludidos, también conocidos como categorías sospechosas, requieren que el operador jurídico de la norma realice un escrutinio estricto de la medida que las contiene para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad, puesto que estas distinciones están afectadas de una presunción de inconstitucionalidad.

Tal como lo ha sostenido la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la razón de tener un catálogo de categorías sospechosas es resaltar –de manera no limitativa– que existen ciertas características o atributos en las personas que han sido históricamente tomadas en cuenta para categorizar, excluir,

²⁵ “**Artículo 35.** Son derechos del ciudadano: (...)

VI.- Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley; (...).”

marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociadas con estos atributos o características.²⁶

En el mismo sentido, ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.²⁷

Si bien la igualdad de trato implica la eliminación de distinciones o exclusiones, lo cierto es que algunas diferencias pueden ser favorecedoras y encontrarse justificadas, pero si la medida carece de razonabilidad, entonces será excluyente y por tanto discriminatoria.

Ahora bien, con el fin de verificar que la medida legislativa tiene un contenido prohibido de discriminación, se han establecido las siguientes directrices de escrutinio, toda vez que se trata de una discriminación con base en una categoría sospechosa, bajo los siguientes parámetros:

1. 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 ello debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante; es decir, proteger un mandato de rango constitucional.

En el caso concreto, la norma impugnada no cumple con éste requisito de escrutinio estricto de las normas que contienen categorías sospechosas, lo anterior, ya que, no encuentra razonabilidad la exigencia de que el cargo de Director del Archivo General del Estado exclusivamente deba ser cubierto por quienes ostentan la nacionalidad mexicana por nacimiento, dado que las funciones a realizar no justifican una exigencia de este tipo, por lo tanto, resulta discriminatoria respecto de quienes son mexicanas o mexicanos por naturalización.

²⁶ Cfr. Amparo directo en revisión 597/2014, resuelto en sesión de 19 de noviembre de 2014, por unanimidad de cinco votos, bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna; Corte Constitucional de Sudáfrica. Harksen v. Lane, No. 1997 (4) SA 1 (CC), 1997 (11) BCLR 1489 (CC), párr. 49”

²⁷ Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, por mayoría de siete votos, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud.

2. 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.

Consecuentemente, y toda vez que la norma impugnada no persigue un fin constitucionalmente imperioso, la disposición jurídica controvertida no está conectada con la consecución de objetivo constitucional alguno.

3. La distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.²⁸ En el caso, al no haber superado las anteriores gradas de escrutinio, es innecesario analizar el tercero de los parámetros indicados.

Atendiendo a los elementos descritos, el precepto impugnado no justifica una finalidad imperiosa, ni constitucionalmente válida ya que del contenido integral de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit se observa que tiene por objeto establecer los principios y bases generales para la organización, conservación, administración y preservación homogénea de los archivos, así como determinar las bases de organización y funcionamiento del Sistema de Archivos en la entidad y fomentar el resguardo, difusión y acceso público de archivos privados de interés público de relevancia histórica, social, cultural, científica y técnica; para lo cual la norma impugnada exige que la persona encargada de la titularidad de la Dirección del Archivo General deba tener necesariamente la nacionalidad mexicana por nacimiento.

En este sentido, como ya se demostró la distinción que realiza la norma impugnada no persigue un fin constitucional legítimo ni imperioso, en virtud de que el acceso al cargo referido no implica la intervención en asuntos donde se ponga en peligro la supervivencia del país.

Así, la medida adoptada en la norma impugnada resulta discriminatoria, pues excluye, sin base constitucional, a las personas mexicanas por naturalización del

²⁸ Tesis de jurisprudencia 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 I, Página: 8, del rubro: "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO."

acceso a un cargo público, toda vez que, al tener la calidad de ciudadanas y ciudadanos mexicanos, deben tener el mismo trato que los nacionales por nacimiento.

De lo anterior, se concluye que el artículo 77, fracción I, en la normativa “*por nacimiento*”, de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit, resulta incompatible con el bloque de constitucionalidad mexicano por restringir a las personas mexicanas por naturalización la capacidad de acceder al cargo público de titular de la Dirección General de Archivos en la entidad, en igualdad de condiciones a las personas connacionales que adquirieron la nacionalidad por nacimiento y, por tanto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita sea declarada inconstitucional por ser contraria a los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación.

II. Respecto a los requisitos de no haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso y no haber sido inhabilitado para ejercer cargos públicos.

En cuanto al resto de las normas combatidas, este Organismo Nacional estima que resultan discriminatorias las exigencias de no haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso, así como de aquéllos consistentes en no haber incurrido sido no haber sido inhabilitado para ejercer cargos públicos.

Ello, ya que las disposiciones impiden, de manera injustificada, que las personas accedan al cargo de Director del Archivo General del Estado de Nayarit, con base en su condición social y/o jurídica.

Para explicar lo anterior, se estima pertinente transcribir las disposiciones combatidas por este Organismo Autónomo en el presente curso, para posteriormente explicar la inconstitucionalidad denunciada:

“Artículo 77. Requisitos para ser Director del Archivo General del Estado de Nayarit.

El Director General será nombrado por Gobernador del Estado y deberá cubrir los siguientes requisitos:

I. - II. (...)

III. No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso;

IV. No haber sido inhabilitado para ejercer cargos públicos,

V. - VI. (...)”

De lo anterior, este Organismo advierte que las normas impiden de manera injustificada que las personas accedan al multi referido cargo público cuando hayan sido condenados por un delito doloso o hayan sido inhabilitados para ejercer cargos públicos. En todos los casos, aun cuando ya compurgaron la sanción o pena impuesta por las faltas y/o delitos respectivos.

En efecto, el numeral 77 de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit, en sus fracciones III y IV, limita de forma genérica los derechos de las personas que se encuentren en las hipótesis jurídicas precisadas, sin considerar si las conductas sancionadas de que se trate se relacionan o no con las funciones que deban desempeñar una vez que asuman el cargo en cuestión.

Lo anterior, a juicio de esta Institución Autónoma, no es constitucionalmente válido, pues se impide el acceso al desempeño del servicio público a las personas que cuenten con antecedentes penales *ipso facto*, o que hubieren sido sancionadas por una falta administrativa con inhabilitación una vez que cumplieron con la temporalidad de la misma. En consecuencia, tales medidas se traducen en una exclusión injustificada y discriminatoria para las personas que se encuentren en esa condición social y/o jurídica, que les impide ejercer su derecho a la libertad de trabajo y, en específico, a ocupar un cargo público.

En esa línea, esta Comisión Nacional considera que para que una restricción de esa naturaleza sea válida deben examinarse las funciones y obligaciones que tiene a cargo cada uno de los puestos correspondientes y, una vez hecho ello, señalar con precisión únicamente las conductas ilícitas que se encuentran estrechamente vinculadas con el empleo en cuestión.

No obstante, en la especie, se considera que son desproporcionados los requisitos que se reclaman en el presente medio de control constitucional en perjuicio de la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo en el servicio público, toda vez que excluye a todas las personas que hayan sido sancionadas por la comisión de un ilícito penal de carácter doloso, o bien inhabilitados en el servicio público, aun cuando el delito o falta administrativa no se relacione de manera alguna con las atribuciones a cargos del titular de la Dirección General del Archivo en la entidad, de manera que las normas resultan sobreinclusivas.

Debe hacerse especial énfasis en que el artículo 70, fracción III, de alguna forma pretende acotar el requisito al prever que las personas que deseen acceder a dicho

cargo no deben haber sido sentenciadas por la comisión de delitos dolosos, con lo cual se exige cierta probidad y honestidad a la persona que labore como titular de la Dirección referida, de manera que se garantice que su ejecución sea regular y se apegue en todo momento a la legalidad.

Sin embargo, lo cierto es que la disposición desborda su objetivo y termina por excluir a las personas que pretenden reinsertarse a la sociedad, tras haber compurgado una pena por la comisión de conductas delictivas, con base en su situación social y/o jurídica de haber sido sujetos de una pena.

Consecuentemente, la norma impugnada resulta discriminatoria por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar el cargo ya referido, además de propiciar un supuesto de discriminación por motivos de condición social, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente mediante el desempeño de un servicio público.

Por su parte, la fracción IV del mismo artículo referido, al exigir no haber sido inhabilitado en el servicio público para ocupar la titularidad de la Dirección del Archivo General nayarita, establece de forma genérica y absoluta que no podrán aspirar a ejercer ese cargo todas aquellas personas que hayan sido sancionadas con inhabilitación, sin importar el tipo de falta que dio lugar a la referida sanción, así como tampoco la temporalidad de la misma, lo cual constituye un requisito injustificado, pues ello no significa que referidas personas aspirantes no sean aptas para desempeñarse en el cargo de mérito.

Sobre este último punto, se estima que la restricción respectiva sería constitucionalmente admisible únicamente si se acotan a que la persona se encuentre en ese momento cumpliendo con la sanción; de otra forma, al exigir que no haya sido inhabilitada en el pasado, las disposiciones extenderían *ad infinitum* la consecuencia impuesta por haber incurrido en un ilícito concerniente al régimen de responsabilidades administrativas o por hechos de corrupción.

Como corolario del presente argumento, esta Comisión Nacional estima que los requisitos contenidos en las fracciones III y IV del artículo 77, de la ley de mérito, deben ser analizados, el primero de ellos -relativo a no haber sido condenado por delito doloso-, a la luz de la proscripción constitucional de hacer distinciones basadas en categorías sospechosas de discriminación. En tanto que el segundo,

mediante la realización de un test de proporcionalidad de las medidas legislativas que implican afectaciones directas al ejercicio de otros derechos, tales como el de ocupar un cargo público y la libertad de trabajo.

Atento a lo anterior, en los párrafos subsecuentes se desarrollan los argumentos encaminados a sostener que las normas referidas no superan un escrutinio de proporcionalidad y el test ordinario de proporcionalidad, de conformidad con los precedentes sostenidos por ese Alto Tribunal.

a) Test de escrutinio estricto en relación con el primer requisito.

Este Organismo estima que el requisito de no haber sido condenado por delito doloso para ejercer la titularidad de la Dirección del Archivo General en la entidad debe ser analizado –como se esbozó *supra*– a la luz de la proscripción constitucional de hacer distinciones basadas en categorías sospechosas de discriminación. Ello, en virtud de que la norma atenta contra la dignidad humana y tiene por efecto anular y menoscabar el derecho de las personas a ser nombrado para el empleo público de mérito.

En este punto conviene enfatizar que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando utiliza alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1° constitucional: a) origen étnico, b) nacionalidad, c) género, d) edad, e) discapacidad, f) condición social, g) salud, h) religión, i) opiniones, j) preferencias sexuales, k) estado civil, i) o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Es decir, el catálogo de categorías sospechosas contenido en el último párrafo de dicho precepto constitucional, no es un sistema de números clausus. Por el contrario, el texto constitucional es claro al referir una cláusula abierta en el sentido de que cualquier distinción injustificada por cualquier motivo que atente contra la dignidad humana y que menoscabe derechos y libertades está determinadamente prohibida.

Así, si bien dicho párrafo no prevé textualmente la prohibición de discriminar a las personas cuando se encuentren en el supuesto que nos ocupa –haber sido condenado penalmente por delitos dolosos–, ello no implica que no se trate de una categoría sospechosa, máxime cuando la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado que las categorías sospechosas, recogidas en la

Constitución Federal y en la normativa internacional en materia de derechos humanos, como rubros prohibidos de discriminación, están asociadas a desvaloración cultural, desventaja social y marginación política.

En efecto, para poder establecer si una norma o política pública contempla una distinción, restricción o exclusión explícita genera un efecto discriminatorio en una persona, por el lugar que ocupa en el orden social o en tanto perteneciente a determinado grupo social –con el consecuente menoscabo o anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos o libertades fundamentales–, es necesario introducir factores contextuales o estructurales en el análisis de la discriminación, entre los cuales se ubican las relaciones de subordinación en torno al género, la identidad sexo-genérica, la orientación sexual, la clase o la pertenencia étnica, las prácticas sociales y culturales que asignan distinto valor a ciertas actividades en tanto son realizadas por grupos históricamente desaventajados y las condiciones socioeconómicas.²⁹

Además, tal como lo ha sostenido ese Alto Tribunal, la razón de tener un catálogo de categorías sospechosas es resaltar –de manera no limitativa– que existen ciertas características sospechosas o atributos en las personas que han sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociadas con estos atributos o características.³⁰

De ahí que se considere que en el supuesto previsto en las normas impugnadas contienen categorías sospechosas y que, por tanto, procede un escrutinio estricto de su constitucionalidad.

En el caso, se estima que la restricción prevista en el artículo 77, fracción III, de la multi referida Ley de Archivos es discriminatoria con base en las categorías sospechosas consistentes en la condición social y/o jurídica de las personas que han sido condenadas por la comisión de delitos dolosos, para ocupar un cargo público, por lo que quienes se encuentren en la situación señalada serán excluidos de la

²⁹ Tesis P. VIII/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 254, del rubro: **“DISCRIMINACIÓN INDIRECTA. SU DETERMINACIÓN REQUIERE DE UN ESTUDIO SOBRE LA EXISTENCIA DE FACTORES ESTRUCTURALES O CONTEXTUALES.”**

³⁰ Cfr. Amparo directo en revisión 597/2014, resuelto en sesión de 19 de noviembre de 2014, por unanimidad de cinco votos, bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna; Corte Constitucional de Sudáfrica. Harksen V. Lane No. 1997 (4) SA 1 (CC), 1997 (11) BCLR 1489 (CC), párr. 49.

posibilidad de ejercer la titularidad de la Dirección del Archivo General en la entidad.

Con la finalidad de llegar a tal conclusión, esta Institución Nacional estima indispensable basarse en un análisis estricto de constitucionalidad de las normas reclamadas.

En ese sentido, como ya se hizo referencia con antelación, es oportuno precisar que, conforme a los precedentes sostenidos por ese Alto Tribunal, cuando una norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa –un factor prohibido de discriminación– corresponde realizar un escrutinio de la medida legislativa. Ya que el examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario, establecido en los siguientes parámetros:

1. Cumplir con una finalidad constitucional imperiosa.
2. Estar estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa.
3. La medida debe ser lo menos restrictiva posible.³¹

Como se explicó en un subapartado anterior, sobre el primer punto, 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 importante previsto dentro de la propia Norma Suprema; es decir, proteger un mandato de rango constitucional.

En relación con el segundo punto del escrutinio estricto, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la satisfacción de una finalidad constitucionalmente imperiosa. De modo que 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 dicha finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.

³¹ Tesis de jurisprudencia P./J. 10/2016 (10a.), del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 8, del rubro: “CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.”

Finalmente, por lo que hace al tercer punto, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

En el caso concreto, los preceptos normativos impugnados incumplen con el primer requisito de escrutinio, en virtud de que no existe una justificación constitucionalmente imperiosa para exigir no haber sido condenado por delitos dolosos para desempeñarse en el cargo público de mérito, dado que el legislador local no ha hecho una relación de tal exigencia con las actividades que les corresponde realizar; por lo tanto, la norma no supera esta primer grada de examen estricto y, consecuentemente, resulta discriminatoria.

Atento a lo anterior, resulta claro que, si la conclusión del primer punto de escrutinio es que la norma impugnada no persigue un fin constitucionalmente imperioso, tampoco puede afirmarse que se encuentra conectada con el logro de objetivo constitucional alguno y tampoco que se trate de la medida menos restrictiva posible.

En suma, atendiendo a los elementos descritos, la disposición normativa impugnada no justifica una finalidad imperiosa ni constitucionalmente válida, ya que no aprueban un juicio estricto de proporcionalidad.

Sin embargo, en caso de que ese Máximo Tribunal considere que estas medidas legislativas persiguen una finalidad imperiosa establecida en la Constitución y que, en su caso, se encuentran estrechamente vinculadas con la misma, esta Comisión Nacional no estima que las mismas sean lo menos restrictivas posibles.

Lo anterior, en virtud de que, como ya se mencionó anteriormente, los alcances de la norma resultan extremadamente amplios. El legislador, en todo caso, debió haber acotado lo más posible las exigencias impugnadas, de forma que únicamente se restringiera el acceso a las personas que aspiren a desempeñar la titularidad de la Dirección del Archivo General local cuando hayan cometido conductas delictivas realmente gravosas y que se encuentren estrechamente vinculadas con las funciones del puesto correspondiente, de forma tal que permitan válidamente poner en duda que el aspirante en cuestión vaya a ejercer de manera proba, íntegra y honesta sus atribuciones.

Además, debe considerarse que el hecho de que una persona haya sido condenada por la comisión de delitos dolosos, forma parte de la vida privada de una persona

en el pasado y su proyección social; por ello, no es dable que por esa razón se excluya a las personas de participar activamente en los asuntos que le atañen a su comunidad.

Por lo tanto, una vez que la persona ha cumplido su pena que se le haya impuesto, debe estimarse que se encuentra en aptitud de volver a ocupar un cargo público.

En conclusión, la disposición normativa impugnada es abiertamente discriminatoria por generar una diferenciación injustificada, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar el cargo multicitado por motivos de su condición social y/o jurídica, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el ejercicio del derecho a la libertad de trabajo y a acceder a un cargo público de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente en igualdad de condiciones a las demás.

En consecuencia, a juicio de este Organismo Nacional, tal exigencia no se justifica sobre una base objetiva y acotada y, por tanto, la norma impugnada debe considerarse violatoria de las prerrogativas de igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y de acceso a los cargos, así como del principio de reinserción social, debiendo declararse su invalidez.

b) Test de proporcionalidad aplicable para el segundo requisito.

Esta Comisión Nacional estima que el artículo 77, fracción IV, de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit, constituye una medida desproporcional, ya que afectan directamente el ejercicio de otros derechos, tales como el de ocupar un cargo público y la libertad de trabajo.

Por ende, este Organismo Nacional estima necesario llevar a cabo un test de proporcionalidad de la norma combatida. En este orden de ideas, como lo ha establecido ese Ato Tribunal, debe corroborarse lo siguiente:³²

³² Tesis aislada 1a. CCLXIII/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013156, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, noviembre de 2016, del rubro siguiente: *“TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.”*

- a) Que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido.
- b) Que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional;
- c) Que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y,
- d) Que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.

Lo anterior porque, toda medida legislativa tendente a restringir o afectar derechos humanos debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, además, de que debe lograr en algún grado la consecución de su fin, y no debe limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión.

Ahora bien, para analizar la constitucionalidad de la disposición, en primer lugar, debe determinarse si el fin que ha perseguido el legislador local con la norma combatida es válido constitucionalmente.

Al respecto, se estima que las razones que pudieron motivar al legislador para imponer el requisito de no haber sido inhabilitado en el servicio público para ser titular de la Dirección del Archivo General en la entidad, se encaminan a garantizar que las personas interesadas en ocupar ese cargo cumplan con cualidades que aseguren su correcto desempeño en esa instancia, por lo que podría estimarse que la medida cumple con la primera grada de escrutinio.

Ahora bien, debe analizarse si la norma supera el segundo nivel de análisis, el cual corresponde a determinar si la medida resulta idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional que, como ya se enunció, consiste en que las personas que ocupen la titularidad del referido cargo realicen su función adecuadamente, con apego a los principios que rigen el servicio público en nuestro país.

No obstante, a juicio de esta Comisión Nacional, la fracción IV del artículo 77 de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit no supera este segundo requisito, al no resultar idóneo en virtud de que el requisito de no haber sido inhabilitado no garantiza que el aspirante a titular de la Dirección General en comento, lleven a cabo su labor en condiciones de eficiencia, eficacia y honradez que persigue el legislador, puesto que el haber sido sancionado en el pasado no necesariamente tiene impacto

directo, claro e indefectible en el cumplimiento de esa finalidad constitucional a la que se hizo referencia anteriormente.

En consecuencia, se estima que la medida adoptada por el legislador limita el derecho de acceder a un trabajo y, en particular, a uno de carácter público, dado el estigma que se infiere a personas sancionadas administrativa con una inhabilitación.

Dada la conclusión anterior, se estima que es innecesario verificar el cumplimiento de las dos gradas restantes del test de razonabilidad, pues como quedó evidenciado, el precepto no superó el segundo nivel de escrutinio, por lo que resulta inconstitucional en razón de que vulnera derechos humanos, por lo que debe declararse su invalidez.

Finalmente, no omite mencionarse que ese Tribunal Pleno sostuvo similares consideraciones al resolver la acción de inconstitucionalidad 111/2019, promovida por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en sesión pública a distancia celebrada el 27 de julio de 2020.

XI. 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 de las disposiciones impugnadas, por lo que se solicita atentamente que de ser tildados de inconstitucionales los preceptos impugnados, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, 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.

ANEXOS

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de

aplicación supletoria en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

Con fundamento en el artículo 280, primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia en términos del artículo 1°, 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 Periódico Oficial del Estado de Nayarit del 25 de enero de 2021, que contienen el Decreto por el que se expidió la Ley de Archivos de esa entidad. (Anexo dos).

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

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y 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 Presidenta 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 designadas como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

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

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Ciudad de México, a 24 de febrero de 2021.

**MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

LMP/TSM



CNDH
M É X I C O