

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 de diversas disposiciones de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, expedida mediante Decreto Número 454 publicado el 10 de marzo de 2021 en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de la referida 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 acreditan y lo acreditan como licenciadas y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González y al licenciado Edy Rojas Rojas; así como a María Guadalupe Vega Cardona, Paola Delgado Courrech, Abraham Sánchez Trejo y a Francisco Alan Díaz Cortes.

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.	4
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
	1. Marco de regularidad constitucional.....	8
	A. Derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad.....	8
	B. Derecho de igualdad y no discriminación.....	11
	C. Libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.....	15
	2. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	16
	A. Requisitos de nacionalidad mexicana por nacimiento.....	17
	i. Reserva exclusiva de cargos públicos.....	18
	ii. Origen nacional como una categoría sospechosa protegida por el artículo 1º constitucional.....	25
	B. Requisito de tener amplia solvencia moral.....	28
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	31
	ANEXOS	31

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 Nuevo León.

B. Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León.

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

Artículos 15, fracciones I, en la porción normativa “*por nacimiento*”, V, en la porción normativa “*de amplia solvencia moral y*”, y 17, fracción V, en la porción normativa “*de amplia solvencia moral y*”, ambos de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, ordenamiento expedido mediante Decreto Número 454 publicado el 10 de marzo de 2021 en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de la referida entidad federativa, cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 15. Para ser Director General del Instituto, se requiere:

I. Ser mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos civiles.

(...).

V. Ser una persona de amplia solvencia moral y de reconocido prestigio profesional.”

“Artículo 17. Los Directores de las unidades académicas dependientes del Instituto, serán nombrados por la Junta Directiva, a partir de una terna propuesta por el Director General, y deberán satisfacer los requisitos siguientes:

(...)

V. Ser una persona de amplia solvencia moral y de reconocido prestigio profesional.”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 5º, 14, 16, y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 9, 23 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 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 Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León el 10 de marzo de 2021, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del jueves 11 del mismo mes al viernes 09 de abril 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. Los artículos 15, fracciones I, en la porción normativa "*por nacimiento*", V, en la porción normativa "*de amplia solvencia moral*", y 17, fracción V, en la porción normativa "*de amplia solvencia moral*", de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, establecen diversos requisitos para acceder a empleos públicos que vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, a la seguridad jurídica, a la libertad de trabajo y de acceso a un empleo público, así como al principio de legalidad.

Lo anterior, dado que por una parte, el artículo 15, en la fracción y porción normativa señalada, de la ley en combate prevé como requisito para ingresar como

titular de la Dirección General del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo de dicha entidad, tener la nacionalidad mexicana por nacimiento cuyo efecto es excluir injustificadamente a aquellas personas que obtuvieron su nacionalidad de forma distinta, aunado a que el Congreso local no se encuentra habilitado constitucionalmente para establecer dicha calidad para el desempeño de un cargo público.

Por otro lado, los diversos 15 y 17, en las fracciones y porciones normativas precisadas, del mismo ordenamiento establecen como requisito para ingresar, respectivamente, como titulares de las direcciones General y de las unidades académicas, ambos del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo neoleonés, gozar de amplia solvencia moral. Dicha exigencia vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que los términos empleados son indeterminados e imprecisos, lo cual permite la arbitrariedad en su determinación.

En el presente concepto de invalidez se argumentará la incompatibilidad con el bloque de constitucionalidad mexicano de los artículos precisados *supra* de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, los cuales establecen como requisitos para acceder a las titularidades de las direcciones General y de las unidades académicas del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo de Nuevo León, gozar de nacionalidad mexicana por nacimiento y amplia solvencia moral, según corresponda.

En cuanto a la primera de dichas exigencias, este Organismo Nacional estima que no les corresponde a las legislaturas locales prever dicha imposición.

En lo que respecta al segundo requisito señalando, se considera que este produce incertidumbre jurídica a las personas dada la ambigüedad de las normas, la cual permite que su aplicación sea arbitraria por parte de los operadores jurídicos en cada caso concreto, cuando califiquen el perfil del aspirante al cargo.

Adicionalmente, esta Comisión Nacional considera que tales requerimientos resultan desproporcionados y tienen el efecto de excluir de forma injustificada a determinados sectores de la población de la posibilidad de ejercer los cargos y empleos de mérito, por lo que se estima que transgreden los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación; asimismo, constituyen medidas legislativas que

obstaculizan el ejercicio del derecho a la libertad de trabajo y de acceso a un cargo público, y son contrarias al principio de legalidad.

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 expondrá el contenido y alcances de los derechos humanos que se estiman transgredidos, a saber: derecho de seguridad jurídica y legalidad, a la igualdad y la prohibición de discriminación; libertad de trabajo y a dedicarse a un cargo público.

En el segundo apartado, se explicará en lo particular cada una de las transgresiones constitucionales en las que incurren las disposiciones impugnadas, contrastando su contenido normativo frente al marco constitucional antes mencionado.

1. Marco de regularidad constitucional.

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

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

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.

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

En este sentido, estos mandatos constitucionales constituyen prerrogativas fundamentales cuyo contenido esencial radica en “saber a qué atenerse”, por lo que garantizan que toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal, es decir, su *ratio essendi* es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

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.

Así, con base en el derecho de seguridad jurídica y en el principio de legalidad, se erige paralelamente la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden certidumbre jurídica y se encuentren encaminadas a la protección de los derechos de las personas.

Esto es así dado que las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a las personas que la autoridad sujetará sus actuaciones dentro de un marco de atribuciones acotado, para que el aplicador de la norma pueda ejercer su labor sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la misma tenga plena certeza sobre su actuar y situación ante las leyes.

Así, 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

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.

una forma alejada a lo preceptuado por la Constitución Federal y a las leyes secundarias que resulten conformes con la misma.

En ese tenor, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad constituyen un límite al actuar de todas las autoridades del 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, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Norma Fundante.

Asimismo, los órganos emisores de las normas no solo deben observar que las personas tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento, sino también que en todo su actuar se conduzcan de conformidad con los mandatos, límites y facultades que prescribe la Ley Fundamental.

Por lo tanto, las disposiciones jurídicas generales que se determinen en un ordenamiento legal, deben provenir de aquel poder que, conforme a la Constitución Federal, está habilitado para llevar a cabo tal función legislativa. Así, cuando una autoridad —incluso legislativa— carece de sustento constitucional para afectar la esfera jurídica de las personas, se instituye como una autoridad que se conduce arbitrariamente.⁵

⁵ Lo anterior fue sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la tesis de jurisprudencia número 226 de la Séptima Época, publicada en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, página 269, cuyo rubro y texto se transcriben enseguida: "**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.**" Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica."

En el Estado federal mexicano todo aquello que no esté expresamente concedido por la Constitución General a las autoridades federales, se entiende reservado a los estados o a la Ciudad de México, según corresponda.

En consecuencia, las entidades federativas, en el ámbito legislativo, pueden emitir normas que regulen todo aquello que no esté expresamente concedido al Congreso de la Unión, pues de lo contrario estarían trasgrediendo el orden constitucional al realizar actos que afectan la esfera jurídica de los gobernados sin estar habilitados para ello, en detrimento del derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

B. Derecho de igualdad y no discriminación.

Para iniciar con la explicación de este subapartado, esta Comisión Nacional estima pertinente partir de lo dispuesto en el artículo 1º de la Constitución Federal, el cual reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es parte.

Asimismo, dicho precepto constitucional consagra 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.

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

De esta manera, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con el mismo.⁶

⁶ 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.**”

De forma particular, en el ámbito legislativo el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido de las leyes, de manera que las palabras y oraciones utilizadas no conduzcan a una desigualdad o discriminación. Es decir, el deber de cuidado a cargo del legislador impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formula para no incurrir en un trato diferenciado injustificado.⁷

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 es razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en el detrimento de los derechos humanos de una persona.⁸

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 incursos en tal situación.⁹

Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, que 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.¹⁰

El desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional ha dilucidado 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

⁷ Véase tesis 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.**”

⁸ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 3 *supra*.

⁹ *Ídem*.

¹⁰ Tesis 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.**”

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 vedada.¹¹

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.¹²

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.

Como esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, 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

¹¹ Tesis jurisprudencial 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.”*

¹² 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.

evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.¹³

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha interpretado 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, políticos, entre otros.¹⁴

En el ámbito internacional, el artículo 24 de la Convención Americana 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.¹⁵

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 *ius 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 ningún acto jurídico 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,

¹³ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de esa 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.**"

¹⁴ *Ídem.*

¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.¹⁶

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 incurso 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.

Es importante mencionar que el numeral 5º 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.

¹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

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.

En 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.¹⁷

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 son admisibles las restricciones que impidan o dificulten llegar al servicio público sino se basan en los méritos de las personas.¹⁸

2. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

Como se bosquejó en líneas previas, esta Comisión Nacional considera que las normas impugnadas resultan contrarias a los derechos de seguridad jurídica,

¹⁷ 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.

¹⁸ *Ibidem*, párr. 73.

igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y acceso a un cargo público, así como al principio de legalidad, todos reconocidos en el texto constitucional en sus artículos 1º, 5º, 14, 16, y 35, fracción VI, así como en diversos tratados internacionales.

Ello, ya que las normas establecen los siguientes requisitos:

- Tener la calidad de ser mexicana por nacimiento para ser Director General del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo neoleonés.
- Tener amplia solvencia moral para acceder a las titularidades de las direcciones General y de las unidades académicas del referido Instituto.

A fin de demostrar lo anterior, este apartado se dividirá en dos secciones. En una se contendrán los argumentos por los cuales se considera que la primera de las exigencias indicadas líneas arriba es inconstitucional, en virtud de que el Congreso local no se encuentra habilitado constitucionalmente para establecerla y porque se trata de una medida discriminatoria.

En la sección segunda, se expondrán los razonamientos por los cuales se estima que el segundo de los requisitos en mención, al ser indeterminado, tampoco se ajusta al parámetro de regularidad constitucional.

A. Requisitos de nacionalidad mexicana por nacimiento.

Como se adelantaba con anterioridad, este Organismo Nacional sostiene que resulta inconstitucional el requisito previsto en el artículo 15, fracción I, en la porción normativa “*por nacimiento*”, de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, consistente en tener la nacionalidad mexicana por nacimiento para ingresar como Director General del mencionado Instituto, por las siguientes razones:

- el legislador local se encuentra imposibilitado constitucionalmente para prever ese requisito;
- se impide de manera injustificada que las personas accedan al referido cargo público con base en la forma en que adquirieron su nacionalidad, lo cual se configura como una exigencia que resulta discriminatoria en tanto coloca a

las personas mexicanas por naturalización en una situación de exclusión respecto de aquellas connacionales por nacimiento.

Para explicar lo anterior, la argumentación se divide en dos apartados: el primero, en donde se sustenta que el Congreso de la Unión es el único órgano legislativo facultado para establecer el requisito de ser mexicano por nacimiento y el segundo, en el que se analiza la norma impugnada a la luz de un escrutinio estricto de constitucionalidad al discriminar con base en una categoría sospechosa.

i. 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.

Gozan de nacionalidad mexicana por nacimiento las personas nacidas en el territorio nacional o a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas (*ius soli*), y las 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, si cumple con los requisitos que el propio Estado establece. En consecuencia, en México, gozan de nacionalidad mexicana 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 34¹⁹ constitucional, gozan de ciudadanía aquellas personas que tienen la nacionalidad mexicana, ya sea adquirida por nacimiento o naturalización, 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

¹⁹ “**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.”

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.

Ahora bien, la Constitución Federal señala en su artículo 32²⁰ 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 explícitamente 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)

²⁰ “**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.”

- 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)
- 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 Suprema dispone que se podrá exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento en los casos que así lo establezcan 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 nacionalidad mexicana 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 de estos 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.²¹

Hasta lo aquí expuesto, puede afirmarse que si bien la Norma Fundamental establece la posibilidad de reservar determinados cargos y funciones a las personas mexicanas por nacimiento, dicha reserva debe cumplir con ciertos estándares para que sea constitucional, los cuales ha ido delineándose y definiéndose a través del trabajo jurisprudencial de ese Alto Tribunal.

²¹ Sentencia acción de inconstitucionalidad 48/2009, Ministro Ponente: Sergio A. Valls Hernández.

En la resolución de la acción de inconstitucionalidad 49/2008, ese Máximo Tribunal del país 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 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, concluyó 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 federativas²².

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 objetivo²³.**

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 Federal²⁴.

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 Federal²⁵.

²² 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.

²³ Véase Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 93/2018, *Óp. Cit.*, párr. 50.

²⁴ Véase Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 93/2018, *Óp. Cit.*, párr. 51.

²⁵ Véase Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 93/2018, *Óp. Cit.*, párr. 58.

Cabe destacar que el Pleno de ese Alto Tribunal Constitucional ha establecido 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 ingresar como titular de la Dirección General del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo de Nuevo León, resulta contrario al mandato de la Norma Fundamental.

Lo anterior, ya que es inconcuso que el Congreso de la entidad, al configurar el artículo 15, fracción I, de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo local, está incorporando el requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento para ingresar a la Dirección General de citado Instituto, cuyo cargo no está previsto en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución Federal requiere esa calidad, además de que 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 empleo 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.

Al respecto, la persona Titular de la Dirección General del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo local²⁶ tiene a su cargo, entre otras atribuciones, representar legalmente al Instituto; dirigirlo académica, técnica y administrativamente, así como nombrar y remover al personal del Instituto, es decir, las facultades a ejercer no persiguen la finalidad de la reserva prevista el artículo 32 constitucional, ya que no se trata específicamente de cargos ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que deba evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros que puedan verse comprometidos.

²⁶ Artículo 16 de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León.

Por lo tanto, la restricción prevista en la norma impugnada para ingresar a la titularidad de la Dirección General del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo neolonés, no es constitucionalmente válida pues la distinción entre personas mexicanas por nacimiento y por naturalización para ejercer indicado cargo, para ser constitucional, debe necesariamente guardar vinculación con las funciones a desempeñar para asegurar el objetivo que se persigue en el artículo 32 de la Ley Suprema, aspecto que como se demostró no se actualiza en el presente caso.

En ese orden de ideas, la disposición impugnada se traduce en una medida que, al discriminar a las personas mexicanas por naturalización en el acceso a cargos y funciones públicas que constitucionalmente no están reservadas a aquellas mexicanas por nacimiento, vulnera el derecho humano a elegir libremente un trabajo lícito, cuando cumpla con las condiciones de idoneidad y capacidades.

Aunado a lo anterior, la disposición normativa controvertida vulnera el derecho reconocido en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal²⁷, que se refiere **que tiene cualquier ciudadano mexicano de ocupar de cargos en la función pública, en condiciones de igualdad, siempre y cuando cumplan las calidades exigidas por las leyes** y, siendo que tales atributos deben entenderse como méritos y capacidades, resulta claro que la norma es inconstitucional, pues el adquirir la nacionalidad por naturalización no es un elemento que pueda influir en mayores o menores méritos o capacidades de una persona, por lo que es innegable que la autoridad legislativa estableció una distinción normativa injustificada que es contraria al parámetro de regularidad constitucional.

²⁷ “ **Artículo 35.** Son derechos del ciudadano:

I.- Votar en las elecciones populares;

II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

III.- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

IV.- Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;

V.- Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

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

ii. 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 Nuevo León no se encuentra habilitado por la Norma Fundamental para exigir la calidad mexicana por nacimiento para ocupar un cargo público, 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 se precisó con antelación en el presente concepto de invalidez.

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, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociadas con estos atributos o características.²⁸

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

²⁸ *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”

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.²⁹

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 el requisito de que la Titularidad de la Dirección General del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo neolonés, exclusivamente deba ser cubierta 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.

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

²⁹ 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.

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.³⁰ 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 que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, se advierte que tiene por objeto regular y organizar a dicho organismo público descentralizado, y así cumpla con su función que es impartir e impulsar la formación para y en el trabajo o a través de la capacitación, evaluación y certificación de competencias laborales en esa entidad federativa³¹, para lo cual la norma impugnada exige que quien ejerza la titularidad de la Dirección de citado Instituto 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.

Por ende, la medida adoptada por el legislador en la disposición normativa en combate resulta discriminatoria, pues excluye, sin base constitucional, a las personas mexicanas por naturalización del acceso a un determinado cargo público, toda vez que, al tener la calidad de ciudadanas y ciudadanos mexicanos, deben tener el mismo trato que las connacionales por nacimiento.

³⁰ 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."**

³¹ Véanse los artículos 1º y 3 de la Ley que Crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León.

De lo anterior, se concluye que el artículo 15, fracción I, en la normativa “*por nacimiento*”, de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, debe considerarse violatorio de las prerrogativas de seguridad jurídica, igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y de acceso a los cargos, así como del principio de legalidad, debiendo declararse su invalidez, ya que no se justifica sobre una base objetiva, acotada y razonable, por lo que deben ser expulsadas del sistema jurídico de la entidad.

B. Requisito de tener amplia solvencia moral.

Los artículos 15 y 17, ambos en su fracción V, en la porción normativa “*amplia solvencia moral*”, restringen el acceso a las titularidades de las direcciones General y de las unidades académicas, todas del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo neoleonés.

Ello es así, ya que tales preceptos establecen que la persona aspirante de tales cargos tenga *amplia solvencia moral*. Esto implica que una persona no podrá desempeñar los referidos empleos públicos si es que la autoridad o ente que califique el perfil considera, a su juicio, que no cuenta o cubre con dicho requisito.

Por ello, esta Comisión Nacional estima que el uso de la expresión “*amplia solvencia moral*” resulta amplia y ambigua, dado que ineludiblemente requiere de una valoración subjetiva, siendo la autoridad calificadora quien determine en qué casos una persona tiene o no solvencia moral o si esta es *amplia* o *reducida*.

Lo anterior es así porque el texto de la norma exige que la moralidad de la persona que pretenda aspirar al desempeño de los cargos mencionados se encuentre reconocida como apropiada, no sólo por la credibilidad a la que pretende aludir el término “solvencia”, sino que además deba tener la cualidad de ser “amplia”, pasando por alto que todas estas implicaciones, características o propiedades no puede tener una connotación o significado uniformemente aceptable para todos, toda vez que esos conceptos entrañan una valoración eminentemente subjetiva.

En ese tenor, el que los artículos 15 y 17, ambos en la fracción V impugnados, impiden que una persona ocupe las titularidades de las direcciones General y de las unidades académicas, todas del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo neoleonés, si es que se considera que no tienen “*amplia solvencia moral*”, sin

que se tenga certeza sobre lo que se entiende por tal requisito; por lo tanto, los preceptos en combate permiten que sea la autoridad quien arbitrariamente califique el perfil de los aspirantes con base en determinaciones subjetivas, es decir, lo que conforme a su juicio constituya dicha exigencia.

Ello se traduce en una medida arbitraria, pues dada la amplitud de los preceptos en combate, cualquier circunstancia podría ser considerada como elemento que merme o perjudique la reputación o renombre de una persona a juicio de otra, impidiendo que accedan a esos cargos.

Por tanto, ante la ambigüedad del requisito en mención, se vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad de las personas que aspiren a desempeñar los cargos referidos en el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo neoleonés, ya que no les brinda certeza acerca de lo que se entiende con amplia solvencia moral, pues como ya se ha apuntado, **se trata de una exigencia cuya determinación depende de valoraciones subjetivas acerca de lo que se considera bueno o malo, severo o grave o intrascendente.**

Por ende, resulta inconcuso que las nomas impugnadas no expresan un sentido normativo acotado toda vez que, por la forma tan amplia y ambigua de estas, se da pauta a que se impida el acceso a un empleo o cargo público concreto si es que otros sujetos determinan que, por cualquier circunstancia o consideración social, no se tiene amplia solvencia moral.

En ese sentido, para ocupar determinados cargos públicos, las normas en combate incluyen un aspecto subjetivo que atiende a una valoración social de lo que debe ser considerado como una moralidad reconocida y aceptable, soslayando otras características objetivas y razonables.

A diferencia de otros supuestos previstos en los artículos 15 y 17 del ordenamiento controvertido que pueden partir de una apreciación objetiva para tenerse por cubiertos, la fracción V de ambos numerales expresamente señala que se debe tener *amplia solvencia moral* para ser elegidos como titulares en diversas direcciones en el multirreferido Instituto, lo que las erige como **disposiciones carentes de una connotación o significado unívoco aceptable para todos**, toda vez que los términos empleados en las normas en sí mismo entrañan una valoración eminentemente subjetiva, dado su carácter abstracto e indefinido.

Lo anterior significa que quedará al arbitrio de la autoridad la determinación sobre si una persona — que pretende ocupar los cargos de mérito— tiene solvente y amplia moralidad, en función de su propia consideración sobre lo que se considera apropiado o aceptable.

Así, la evaluación que hará la persona para determinar si otro individuo acredita ese requisito no depende ni parte de ningún parámetro objetivo, sino que se sujeta a criterios subjetivos que la persona que evalúa estime relevantes o adecuados para concluir si se tiene o no una moralidad solventemente reconocida, derivado de una evaluación y valoración de su estilo de vida, modos de pensar, posturas ideológicas, o el tipo de trabajo que desempeñó previamente, entre muchos otros.

Es decir, la ponderación y evaluación que realice la autoridad correspondiente resultará sumamente subjetiva, porque su determinación dependerá de lo que opine, practique o quiera entender, es decir, sobre cuáles son los componentes éticos en la vida personal que acreditan una amplia solvencia moral³².

Además, dicha exigencia, por su ambigüedad y falta de uniformidad en su apreciación, también se traduce en una forma de discriminación, toda vez que, la designación de las titularidades de las direcciones General y de las unidades académicas, todas del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo neoleonés **podrían quedar subordinadas a la plena voluntad del juicio valorativo y de orden discrecional de quienes los designan.**³³

Lo anterior, pues dependerá de lo que, en su conciencia, supongan acerca de cómo se concibe acreditar que alguien goza de *amplia solvencia moral*, y si los interesados califican o no satisfactoriamente sus expectativas morales sobre esa forma de vivir ejemplarmente, lo cual podría llevar al extremo de negar el acceso al cargo tan solo por prejuicios de orden religioso, condición social, preferencia sexual, estado civil, entre otros³⁴.

Por lo expuesto, es indiscutible que la norma otorga un trato diferenciado que puede redundar en discrecionalidad por parte del aplicador de la disposición en perjuicio

³² Véase la Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 107/2016, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 23 de enero de 2020, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, p. 42.

³³ En ese sentido, véase *Ibidem*, pp. 42 y 43.

³⁴ *Ibidem*, p. 43.

de las personas que aspiren a ser seleccionadas como titulares de las direcciones General y de las unidades académicas, todas del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo neoleonés, si es que, a juicio de la autoridad, carecen de reconocida solvencia moral.

En consecuencia, lo procedente es que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación declare la inconstitucionalidad de los artículos 15 y 17, ambos en su fracción V, en la porción normativa “*amplia solvencia moral*”, de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, toda vez que no respetan el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad consagrados en la Ley Fundamental.

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 controvertidos, 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 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 Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Nuevo León del 10 de marzo de 2021, que contiene el Decreto Número 454 por el cual se expidió la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo de esa entidad federativa. (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 el concepto de invalidez planteado en la demanda.

Ciudad de México, a 09 de abril 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