

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 20, fracciones I, en la porción normativa “por nacimiento”, VIII, y IX, en la porción normativa “*y no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo*”, de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, expedida mediante Decreto Núm. 2573 publicado el 24 de agosto de 2021 en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de la citada 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, Tania Sofía Flores Meza y a Alberto de Jesús Lara Ghenno, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 08721407 y 08735629, respectivamente, que las 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 Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosay al licenciado Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Paola Delgado Courrech 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.	Conceptos 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	10
	C. Libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.....	14
	2. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas	16
	A. Requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento	17
	B. Requisitos de no haber sido inhabilitado para el ejercicio del servicio público y no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo.	24
	i. Test de escrutinio ordinario de proporcionalidad	34
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.	38
	ANEXOS	38

M É X I C O

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 Libre y Soberano de Oaxaca.

B. Gobernador del Estado de Oaxaca.

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

Artículo 20, fracciones I, en la porción normativa “*por nacimiento*”, VIII, y IX, en la porción normativa “*y no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo*”, de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, expedida mediante el Decreto Número 2573 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional esa entidad el 24 de agosto del año en curso, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 20. Para ser titular de la Dirección General se requiere cumplir con lo siguiente:

I. Contar con la nacionalidad mexicana por nacimiento, y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
(...)

VIII. No haber sido inhabilitado para el ejercicio del servicio público;

IX. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo; y
(...)”

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, 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 a la seguridad jurídica.
- Derecho de igualdad y prohibición de discriminación.
- Derecho de acceso a un cargo en el servicio público.
- 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 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 disposiciones normativas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca el 24 de agosto de 2021, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del miércoles 25 del mismo mes al jueves 23 de septiembre del mismo año. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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. El artículo 20 de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca establece diversos requisitos para acceder a la Dirección General del mencionado organismo, 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 el principio de legalidad.

Lo anterior ya que, por un lado, la fracción I, en la porción normativa "*por nacimiento*", del indicado precepto del ordenamiento mencionado, prevé que se deberá contar con nacionalidad mexicana por nacimiento para ejercer el cargo, a pesar de que el Congreso local no se encuentra habilitado constitucionalmente

para prever dicha exigencia; en consecuencia, al emitir la disposición transgredió el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Por otra parte, las fracciones VIII y IX del mismo artículo de la ley, en las porciones normativas impugnadas, exigen como requisitos para desempeñar dicho empleo público lo siguiente:

- a) No haber sido inhabilitado para el ejercicio del servicio público.**
- b) No haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo.**

Dichos requisitos impiden de forma injustificada que las personas que se encuentren en esos supuestos puedan desempeñar tal cargo, aun cuando las sanciones impuestas ya hayan sido cumplidas, con lo cual transgredió los derechos de igualdad y de no discriminación, de acceso a un cargo público, así como la libertad de trabajo.

Ello, pues las personas que han sido sancionadas en algún momento por la comisión de una falta administrativa y/o un delito y que ya cumplieron con la sanción y condena que les fue impuesta, deben tener la posibilidad de ocupar puestos públicos en igualdad de circunstancias que las demás personas.

En el presente concepto de invalidez se argumentará la incompatibilidad con el bloque de constitucionalidad mexicano de los preceptos normativos señalados *supra* de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, los cuales establecen como requisitos para acceder a la titularidad de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral oaxaqueño, contar con la nacionalidad mexicana por nacimiento, así como no haber sido inhabilitado en el servicio público ni haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo.

Esta Comisión Nacional considera que tales requerimientos resultan incompatibles con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sustancialmente por lo siguiente: en el caso de exigir tener la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar el cargo, se considera que el Congreso oaxaqueño no puede establecerlo pues la Ley Suprema no le otorga esa atribución, lo que se traduce en una vulneración del derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad; y por otro lado, ya que otras normas de la legislación en comento establecen requisitos cuyo efecto es excluir de forma injustificada a determinados sectores de la población de la posibilidad de

ocupar ese empleo, dada su amplitud y generalidad, por lo que se estima que transgreden los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación.

Adicionalmente, las disposiciones constituyen medidas legislativas que obstaculizan el ejercicio del derecho a la libertad de trabajo y de acceso a un cargo público.

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; así como la libertad de trabajo y a ocupar 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

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

³ Cfr. 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.

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.

Ahora bien, 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 en cuanto 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 acerca de 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

⁴ Cfr. la 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.

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 legislativa⁵. 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.

En ese sentido, 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.

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."

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

Ahora bien, 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

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.”***

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 6 *supra*.

⁹ *Ídem*.

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 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:

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.”***

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..

- **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.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

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.

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, 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 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 ocuparse 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

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

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; mientras que 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.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 con base en sus méritos.¹⁸

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.

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, igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y acceso a un cargo público, así como al principio de legalidad, 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 el artículo 20, fracciones I, en la porción normativa “*por nacimiento*”, VIII, y IX, en la porción normativa “*y no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo*”¹⁹, del ordenamiento cuestionado establecen como requisitos, entre otros, para acceder a la titularidad de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral oaxaqueña lo que a continuación se indica:

- Contar con la nacionalidad mexicana por nacimiento;
- No haber sido inhabilitado para el ejercicio del servicio público; y
- No haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo.

Los mencionados requisitos transgreden los invocados derechos humanos reconocidos en el bloque de regularidad constitucionalidad, primeramente, porque en términos de la Norma Fundamental, el Congreso oaxaqueño no puede establecer la exigencia de nacionalidad mexicana por nacimiento para el desempeño de cargos públicos en el orden local, ya que el único constitucionalmente facultado para ello es el Congreso de la Unión.

En segundo lugar, las exigencias consistentes en no haber sido inhabilitado en el servicio público ni haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo, impiden de manera injustificada que las personas en esa situación

¹⁹ “**Artículo 20.** Para ser titular de la Dirección General se requiere cumplir con lo siguiente:

I. Contar con la nacionalidad mexicana **por nacimiento**, y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;

(...)

VIII. **No haber sido inhabilitado para el ejercicio del servicio público;**

IX. Gozar de buena reputación **y no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo;** y

(...)”

accedan a la titularidad de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral oaxaqueño.

A fin de demostrar lo anterior, este apartado se dividirá en dos secciones. La primera contendrá los argumentos por los cuales la exigencia de nacionalidad mexicana por nacimiento transgrede el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

En la segunda, se desarrollarán los razonamientos por los cuales se considera que los requisitos de no haber sido inhabilitado en el servicio público y no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo, para ocupar el cargo antedicho son inconstitucionales.

A. Requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento

Como se expuso en la parte introductoria del presente concepto de invalidez, la inconstitucionalidad alegada por esta Comisión Nacional se sustenta en que el Congreso oaxaqueño, al determinar que para acceder a la titularidad de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral de la entidad se debe tener la nacionalidad mexicana por nacimiento, legisló en una materia en la que no tiene facultades, pues en términos de la Constitución Federal, se encuentra inhabilitado para exigir dicha calidad para ocupar cargos públicos en la entidad.

En ese entendido, esta Comisión Nacional considera que la exigencia consistente en tener la calidad de mexicano por nacimiento para estar en aptitud de ser titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca contraviene el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Para iniciar con la argumentación encaminada a sostener la inconstitucionalidad de la norma, es necesario partir de que la Ley Fundamental establece en su artículo 30 que las formas en las que se podrá adquirir la nacionalidad mexicana son por nacimiento y por naturalización.

Así, son mexicanas 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*).

Además, vale la pena resaltar que el pasado 17 de mayo del presente año se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional al artículo 30, fracción II, en la que el Poder Reformador de la Constitución amplió el margen de reconocimiento de las y los mexicanos por nacimiento²⁰, pues determinó que serán reconocidas con tal carácter todas las personas que nazcan en el extranjero y que sean hijos de madre o padre mexicanos, independientemente si estos últimos nacieron o no en territorio mexicano.

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 34²¹ constitucional, son ciudadanas y 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 exclusivamente.

²⁰ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación y de Estudios Legislativos, segunda, con opinión de la Comisión de Asuntos Migratorios, de la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción II del apartado A del artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de nacionalidad mexicana de origen. Consultable en:

https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Temas/NMO_Dictamen.pdf

²¹ “**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 32²², señala que habrá cargos y funciones para los que se requiere la nacionalidad mexicana 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 exige explícitamente la nacionalidad mexicana por nacimiento tratándose de los siguientes supuestos:

- Depositarios de los Poderes de la Unión:
 - a) Diputadas y Diputados (artículo 55 constitucional)
 - b) Senadoras y Senadores (artículo 58 constitucional)
 - c) Titular de la Presidencia de la República (artículo 82 constitucional)
 - d) Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Unión (artículo 95 constitucional)
 - e) Magistradas y Magistrados Electorales (artículo 99 constitucional)
 - f) Consejeras y Consejeros del Consejo de la Judicatura Federal (artículo 100 constitucional)
- Titular de la Fiscalía General de la República (artículo 102 constitucional)
- Secretarías y Secretarios de Despacho (artículo 91 constitucional)
- Gobernaturas, Diputaciones de los Congresos locales y Magistraturas de los Poderes Judiciales estatales (artículo 116 constitucional)

²² “**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.”

- Magistraturas 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)
- Comisionadas y 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 mexicana o 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 el requisito de nacionalidad por nacimiento para determinados cargos, deriva de que el ejercicio de 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.²³

En ese sentido, en una primera interpretación, 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, en dicho asunto sostuvo que, si bien se deben cumplir con los demás requisitos que señale la ley, lo cual podría incluir la nacionalidad mexicana por nacimiento, lo

²³ Cfr. Sentencia acción de inconstitucionalidad 48/2009, Ministro Ponente: Sergio A. Valls Hernández.

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 artículo 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, tal 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.

No obstante, la interpretación de la reserva contenida en el artículo 32 constitucional continuó en desarrollo a través de la labor jurisprudencial de ese Alto Tribunal. Precisamente, al resolver la acción de inconstitucionalidad **93/2018** y en otros precedentes posteriores, 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.**²⁴

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

²⁴ *Cfr.* 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.

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 objetivo²⁵.

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 Federal.²⁶

Es así que los órganos legislativos locales que establezcan el requisito de ser mexicana o mexicano por nacimiento para el desempeño de cargos públicos actúan sin sustento constitucional, pues no están facultados para ello en términos del segundo párrafo del artículo 32 Constitucional, el cual sólo menciona al Congreso de la Unión cuando refiere que existen cargos públicos para cuyo ejercicio es necesaria la nacionalidad por nacimiento, con lo que excluyó a los congresos locales.

En otras palabras, por disposición del artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reserva de manera exclusiva al Constituyente Federal la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento, **las entidades federativas no pueden, en caso alguno, establecer ese requisito** para acceder a otros cargos distintos a los expresamente señalados en la Constitución Federal.²⁷

²⁵ *Ídem*, párr. 50.

²⁶ *Ídem*, párr. 58.

²⁷ Véase la sentencia dictada por el Pleno de ese Máximo Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 111/2019, en sesión del 21 de julio de 2020, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 66.

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, 40/2019, 111/2019 y 113/2020, entre muchas otras, todas promovidas por esta Institución Autónoma en contra de diversos ordenamientos legales estatales.

De conformidad con lo anterior, es inconcuso que el legislador de la entidad al establecer el requisito previsto en la norma impugnada consistente en exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento para acceder a la titularidad de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral oaxaqueño actuó sin tener sustento constitucional.

Ello, pues el legislador local incorporó el requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento para acceder a la titularidad de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral local, cargo que no está previsto en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución General requiere la referida calidad. Esto quiere decir que lo que dispuso el legislador no encuentra sustento constitucional, ya que carece de habilitación para establecer tal calidad.

Así, el Congreso oaxaqueño al establecer en el precepto normativo impugnado el requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento, actuó sin estar habilitado constitucionalmente para ello, pues como se precisó *supra* los congresos locales no cuentan con la facultad para determinar los cargos públicos en los que se deba satisfacer tal exigencia, por lo que éstos no pueden, en ningún caso, prever ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandando de la Constitución Federal²⁸.

Adicional a lo anterior, la disposición normativa controvertida vulnera el derecho contemplado en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal²⁹, que se refiere al acceso de cualquier persona ciudadana mexicana a la ocupación de cargos en la función pública, en condiciones de igualdad, siempre y cuando cumplan las

²⁸ Cfr. la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 59/2018, resuelta en sesión del 7 de enero de 2020, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 46.

²⁹ “**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; (...).”

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.

Finalmente, este Organismo Nacional estima que el precepto normativo impugnado en este apartado, además, resulta incompatible con el bloque de constitucionalidad mexicano por no permitir a las personas mexicanas por naturalización que accedan al cargo público como titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral de Oaxaca, en igualdad de condiciones a las connacionales que adquirieron la nacionalidad por nacimiento y, por tanto, contraviene el principio de igualdad y su correlativa prohibición de discriminación, motivo que abunda a la inconstitucionalidad planteada.

Por ende, lo procedente es que ese Alto Tribunal Constitucional declare que resulta inconstitucional exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento para desempeñarse como titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral oaxaqueño, como lo dispone la norma combatida.

B. Requisitos de no haber sido inhabilitado para el ejercicio del servicio público y no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposos.

Como se esbozó de manera introductoria al presente concepto de invalidez, esta Comisión Nacional considera que las exigencias contenidas en las porciones normativas señaladas en las fracciones VIII y IX del artículo 20 de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, resultan contrarias a los derechos de igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y acceso a un cargo público, reconocidos en el texto constitucional en los artículos 1º, 5º, y 35, fracción VI, así como los preceptos correlativos de los tratados internacionales en materia de derechos humanos que fueron citados y referidos con anterioridad.

A efecto de partir con la exposición de las razones que conllevan a la inconstitucionalidad de los preceptos referidos, a continuación, se transcriben las disposiciones impugnadas para una mayor claridad:

“Artículo 20. Para ser titular de la Dirección General se requiere cumplir con lo siguiente:

(...)

VIII. No haber sido inhabilitado para el ejercicio del servicio público;

IX. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo; y

(...)”.

De lo anterior, este Organismo advierte que las normas impiden de manera injustificada que las personas accedan a la titularidad de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral oaxaqueño, cuando hayan sido inhabilitadas para el ejercicio del servicio público o condenadas con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo (en este supuesto se advierte que se refiere a la comisión de delitos dolosos); en ambos casos, aun cuando ya compurgaron la pena o sanción impuesta por las faltas y/o delitos cometidos.

Al respecto, es menester precisar que este Organismo Nacional no pasa por alto que el requisito previsto en el artículo 20, fracción IX, en la porción normativa controvertida del ordenamiento cuestionado, se ajusta a lo previsto en el último párrafo del artículo 21 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; sin embargo, ello no implica necesariamente que el indicado mandato constitucional local sea respetuoso del parámetro de regularidad constitucional a la luz del cual debe confrontarse su validez.

Ahora bien, retomando el curso de la argumentación, se considera que las disposiciones normativas impugnadas limitan de forma genérica los derechos de las personas que fueron inhabilitadas en el servicio público (ya sea por la comisión de un delito o una falta administrativa, pues la norma no hace ninguna aclaración al respecto), o bien, aquellas sentenciadas por cualquier delito doloso, sin considerar si las conductas sancionadas de que se trate se relacionan o no con las funciones que deban desempeñarse una vez que asuman el cargo en cuestión.

A juicio de esta Institución Autónoma, no es constitucionalmente válido que se impida el acceso al desempeño del servicio público a las personas que hayan sido sentenciadas con pena privativa de la libertad por un delito doloso *ipso facto*, o que hubieren sido sancionadas con inhabilitación en el servicio público por la comisión de una falta administrativa o por un delito, una vez que cumplieron con la temporalidad de la misma, dado que 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.

Por el contrario, esta Comisión Nacional considera que, para que una restricción de esa naturaleza sea válida, deben examinarse las funciones y obligaciones que tiene a cargo el puesto correspondiente y, una vez hecho lo anterior, señalar con precisión únicamente las conductas ilícitas que se encuentran estrechamente vinculadas con el empleo en cuestión.

Al respecto, conviene señalar que la persona que desempeñe la titularidad de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral oaxaqueño, conforme al artículo 22 del ordenamiento cuestionado, le confiere las siguientes atribuciones:

- Dirigir técnica y administrativamente las actividades del Centro de Conciliación Laboral de la entidad.
- Administrar y representar legalmente al Centro de Conciliación, así como delegar su representación.
- Presentar para aprobación de la Junta de Gobierno, el proyecto de Reglamento Interno del Centro de Conciliación, los manuales de organización, de procedimientos, y demás disposiciones administrativas que regulen y faciliten la operación y funcionamiento del Centro de Conciliación.
- Otorgar poderes generales y especiales con las facultades que les competan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial.
- Sustituir y revocar poderes generales o especiales.
- Presentar a la Junta de Gobierno para su aprobación, el proyecto de programa institucional de corto, mediano y largo plazo.
- Presentar a la Junta de Gobierno un informe anual de resultados respecto del ejercicio anterior.
- Presentar a la Junta de Gobierno para su aprobación, el proyecto de presupuesto correspondiente al siguiente ejercicio fiscal.
- Proponer a la Junta de Gobierno el establecimiento, reubicación y cierre de oficinas en el territorio del Estado de Oaxaca, el reglamento interno del Centro de Conciliación determinará el ámbito de actuación de dichas oficinas.
- Proponer a la Junta de Gobierno a los Titulares de las delegaciones del Centro de Conciliación.
- Presentar a la Junta de Gobierno para su aprobación las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Servicio Profesional de Carrera.

- Proponer a la Junta de Gobierno los programas permanentes de actualización, capacitación, y certificación de conciliadores.
- Instrumentar un sistema de control sobre información estadística para la mejora de la función del Centro de Conciliación.
- Aplicar los medios de apremio previstos en la Ley Federal del Trabajo y demás disposiciones legales aplicables, para el caso de inasistencia del citado cuando este sea el patrón, dentro del procedimiento de conciliación.
- Vigilar y conservar el patrimonio del centro de Conciliación.
- Proponer a la Junta de Gobierno la creación de Comités de Apoyo y, en su caso la participación y honorarios de profesionistas independientes en los mismos.
- Las demás que le confiera la Ley Federal del Trabajo, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Oaxaca, el Reglamento Interno del Centro de Conciliación, y otras disposiciones legales aplicables.

Como puede cotejarse de lo anteriormente enlistado, la persona titular de la Dirección General del Centro de Conciliación laboral, en esencia, ejerce atribuciones de carácter directivo, administrativo, técnico, profesional y lógico jurídico, que le permitan realizar plenamente las funciones necesarias para que dicho organismo descentralizado cumpla con su objeto.

No obstante, se considera que precisamente en atención a esas actividades, las exigencias reclamadas previstas en las disposiciones normativas impugnadas no atienden a casos concretos y permiten que se impida a una persona desempeñar con el carácter de titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral oaxaqueño aun cuando las conductas infractoras que cometió en el pasado no guarden relación con las funciones a desempeñar, de manera que es inconcuso que las normas resultan *sobre inclusivas*.

Lo anterior, porque el requisito previsto en la fracción VIII del artículo cuestionado, relativo a no haber sido inhabilitado en el ejercicio del servicio público, establece de forma genérica y absoluta que no podrán aspirar a ejercer la titularidad de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral local a todas aquellas personas que se encuentren en dicho supuesto, sin importar el tipo de falta que dio lugar a la referida sanción, así como tampoco la temporalidad impuesta, si la cumplió recientemente o hace mucho tiempo, lo cual constituye un requisito injustificado,

pues ello no significa que dichas personas no sean aptas para desempeñarse en el cargo de mérito.

En otras palabras, el requisito en cuestión resulta irrazonable y abiertamente desproporcional, ya que no permite identificar si la inhabilitación se impuso por resolución firme de naturaleza administrativa, civil o política; no distinguen entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas, ni entre faltas o delitos graves o no graves; como tampoco contiene límite temporal, en cuanto a si la respectiva sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente; como tampoco hace la distinción entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción o pena, y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.³⁰

Por ello, este Organismo Autónomo considera que la norma impugnada constituye una restricción al acceso de un empleo público, que excluye por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido inhabilitada por cualquier vía, razón o motivo, y en cualquier momento, considerando que la prescripción normativa abarca un gran número de posibles hipótesis normativas que impide incluso valorar si los mismos tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño de las funciones de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral oaxaqueño.

En su caso, se estima que la norma que establece el requisito relacionado con haber recibido la sanción de inhabilitación para el ejercicio del servicio público, pudiera resultar constitucionalmente admisibles sólo si se acotara a que la persona se encuentre en ese momento cumpliendo con la sanción; de otra forma, al exigir que no hayan sido inhabilitada en el pasado, la disposición extendería *ad infinitum* la consecuencia impuesta por haber incurrido en un ilícito concerniente al régimen de responsabilidades administrativas o por hechos de corrupción.

Por el contrario, ese tipo de exigencias coloca en una condición social determinada e inferior con respecto a otros integrantes de la sociedad, a cualquier persona que ha sido sancionada con una inhabilitación, y se les excluye indefinidamente y de por

³⁰ Véase la sentencia dictada por el Pleno de ese Máximo Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 111/2019, en sesión del 21 de julio de 2020, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 92.

vida, de la posibilidad de acceder al empleo público referido en la norma impugnada.³¹

En ese sentido, el precepto normativo provoca un efecto inusitado y trascendente a cualquier inhabilitación impuesta en el pasado de una persona, comprometiendo de forma indirecta la prohibición establecida en el artículo 22 constitucional, en tanto que las sanciones impuestas a una persona en un determinado tiempo adquieren un efecto de carácter permanente durante toda su vida.³²

Ahora bien, por cuanto hace a lo previsto en la porción impugnada de la fracción IX del artículo 20 de la Ley de mérito, establece que las personas que pretendan acceder a la titularidad de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral oaxaqueño no deben haber sido condenadas con pena privativa de libertad, exceptuando por delito culposo, con lo cual se deduce que se refiere a aquellas condenadas por la comisión de delitos dolosos.

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 cumplido una pena por la comisión de conductas delictivas, con base en su situación social y/o jurídica de haber sido sujetos de una pena, sin que la conducta delictiva se encuentre vinculada con las funciones a desempeñar en el cargo de mérito.

Por ejemplo, una persona que hubiese cometido el delito de bigamia, previsto en el artículo 258³³ o bien, por delitos que atentan contra la obligación alimentaria³⁴, del

³¹ Sentencia dictada por el Pleno de ese Máximo Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 111/2019, en sesión del 21 de julio de 2020, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 97.

³² *Ibidem*, párr. 98.

³³ **Artículo 258.-** Se impondrán de uno a seis años de prisión y multa de cien a mil pesos, a los que con el fin de alterar el estado civil incurran en alguna de las infracciones siguientes:

I.- Atribuir un niño recién nacido a mujer que realmente no sea su madre;

II.- Hacer registrar en las oficinas del Estado Civil un nacimiento no verificado;

III.- A los padres que no presenten a un hijo suyo al registro con el propósito de hacerle perder su estado civil, o lo presenten ocultando sus nombres, o suponiendo que sus padres son otras personas;

IV.- A los que declaren falsamente el fallecimiento de un niño, lo substituyan por otro, o cometan ocultación de infante;

V.- Al que usurpe el estado civil de otro con el fin de adquirir derechos de familia que no le correspondan."

³⁴ Véase el Título Vigésimo Tercero, intitulado "Delitos que atentan contra la obligación alimentaria", cuyo único Capítulo se integra de los artículos 413 a 418.

Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca, quedará imposibilitada de acceder al cargo en comento, aunque ello no reduzca sus calificaciones, capacidades o competencias para el desempeño debido del empleo.

Esto es así dado que la formulación de la norma resulta en extremo general, ya que comprende a cualquier persona condenada por cualquier delito doloso, aún y cuando no guarden relación con la función que se les va a encomendar. Además, tampoco se acota la gravedad del delito o la pena impuesta, con lo que se comprende incluso aquellos delitos a cuya comisión corresponda sanción alternativa que incluya una pena no privativa de libertad.³⁵

En ese entendido, se considera que en atención a esas actividades, las restricciones impugnadas son desproporcionadas y atentan contra el derecho a la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo en el servicio público, toda vez que excluyen por igual a todas las personas que hayan sido condenadas con pena privativa de libertad, excepto por delito culposos, aun cuando el hecho ilícito cometido no se relacione de manera alguna con las atribuciones de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral oaxaqueño, de manera que las normas resultan *sobre inclusivas*.

A mayor abundamiento, es importante resaltar que tal como lo ha reiterado ese Alto Tribunal, para asegurar el correcto desempeño de la función en un determinado cargo público en atención a sus actividades, no es constitucionalmente válido recurrir a cuestiones morales o prejuicios sociales, dado que ello no garantiza que la persona ejerza correctamente su función, sino que, al contrario, tiende a una cuestión estigmatizante que presume que una persona que ha cometido un delito necesariamente seguirá delinquir; lo cual es contrario al derecho penal del acto, que ha sido recogido por la Constitución Federal a partir de la reforma constitucional de dos mil ocho³⁶.

Lo anterior, porque la función que se ha otorgado al derecho penal y a las penas, en el Estado democrático de Derecho, no tiene el alcance de definir o marcar a un infractor, respecto de su conducta, por el resto de su vida. Por lo tanto, una vez que

³⁵ En el mismo sentido, véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 117/2020, resuelta en sesión del 20 de abril de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 51.

³⁶ *Ibidem*, párr. 52.

la persona ha compurgado la pena que le haya sido impuesta, debe estimarse que se encuentra en aptitud de volver a ocupar un cargo público.

Por ello es que la existencia de este tipo de disposiciones son contrarias a la dignidad de las personas, pues tienen por efecto que quienes fueron condenados serán objeto de una doble sanción: por un lado, la sanción que le es impuesta en ejercicio de la facultad punitiva del Estado con motivo de la comisión de un delito y, por otro, el reproche social posterior a la compurgación de su pena que tiene como consecuencia limitar alguno de sus derechos, una vez que se reinserta en la sociedad, lo cual no tiene razón de ser, ya que únicamente se fundamenta en la concepción estigmatizante y caduca de que una persona que ha cometido un delito no puede reinsertarse de manera funcional a la sociedad y, específicamente, en el ejercicio de un oficio o profesión³⁷.

Conforme lo que se ha desarrollado a lo largo del presente, es evidente que ambos de los requisitos cuestionados, esto es no haber sido inhabilitado en el servicio público y no haber sido condenado con pena privativa de libertad (con excepción de delitos culposos) guardan similitud en cuanto a que están configurados de tal forma general y amplia que resultan claramente *sobre inclusivas*, lo cual provoca en los dos casos un escenario absoluto de prohibición que impide acceder, en condiciones de plena igualdad, al mencionado cargo a personas que en el pasado fueron sancionadas en tales términos, sin que ello permita justificar, en cada caso y con relación a la función en cuestión, la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto o comisión a ejercer, sobre todo, tratándose de sanciones que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.

Aunque pudiera pensarse que con las exigencias aplicables para desempeñar la titularidad de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral local, de alguna forma el legislador local pretendió acotar los requisitos en estudio para que se garantice que quien ejerza el cargo tenga cierta probidad y honestidad, y así su ejecución del mismo sea regular y se apegue en todo momento a la legalidad; no debe perderse de vista que esas exigencias desbordan su objetivo y terminan por excluir a las personas que pretenden reinsertarse a la sociedad, tras haber compurgado una pena o sanción por haber incurrido en una conducta ilícita en el pasado.

³⁷ *Ibidem*, párr. 54.

Es así que se insiste en que la generalidad de los requisitos **se traduce en una prohibición absoluta y sobre inclusiva** que excluye automáticamente y sin distinción a las personas que han cumplido una pena o sanción y se han reinsertado en la sociedad, creando así una condición estigmatizante.

Es necesario resaltar que el solo hecho de cometer un ilícito y haber sido sancionado por su comisión, no tiene la consecuencia de marcar a su autor como un delincuente o infractor del orden social de por vida o como una persona que carece de honestidad o probidad. Esto es, la comisión de conductas contrarias a las leyes no hace cuestionable siempre la conducta de quien lo comete, ya que eso no implica que deba considerarse que su actuar estará apartado o carezca de tales valores o características invariablemente. A propósito, es importante apuntar que la función que se ha otorgado al derecho penal y a las penas, en el Estado Democrático de Derecho, no tiene el alcance de definir o marcar a un infractor, respecto de su conducta, por el resto de su vida.

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

Consecuentemente, los requisitos contenidos en el artículo impugnado resultan discriminatorios 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.

Ahora bien, no pasa desapercibido para este Organismo Autónomo que el artículo 123, apartado A, fracción XX, de la Constitución Federal prevé el requisito de no haber sido condenado por delito doloso para ocupar la titularidad del **organismo descentralizado federal**, encargado de la función conciliatoria entre las diferencias de los trabajadores y patrones. Sin embargo, como se advierte claramente de la lectura del Texto Supremo, dicha exigencia sólo tiene sustento constitucional para el caso de la instancia respectiva del orden federal, y no para las locales.

En ese sentido, aunque el Poder Reformador de la Constitución estimó pertinente definir algunos de los requisitos que debe reunir la persona titular del Centro

Federal de Conciliación y Registro Laboral en la propia Norma Fundamental, ello no puede hacerse extensivo a quien ocupe el cargo homólogo en la instancia conciliatoria correspondiente en las entidades federativas, porque de establecerlo – como acontece en la especie– resultará inconstitucional por transgredir diversos derechos fundamentales reconocidos en parámetro de regularidad constitucional, por las razones que ya fueron expuestas en el presente ocurso.

Dicho lo anterior, esta Comisión Nacional estima que los requisitos contenidos en las fracciones VIII y IX, en su porción normativa “*y no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo*”, del artículo 20 de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, debe ser analizado a la luz de la proscripción constitucional de hacer distinciones entre las personas que han sido condenadas penalmente o administrativamente y aquellas que no tienen antecedentes penales y/o administrativos.

Al respecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes³⁸, hizo patente que el estudio para determinar la constitucionalidad de los requisitos que establezcan distinciones entre personas con antecedentes penales y aquellas que no se encuentran en ese supuesto para acceder a un cargo o empleo determinado, debe realizarse través de un escrutinio ordinario o de razonabilidad, ya que dicha exigencia no constituye una categoría sospechosa, pero sí se traduce en una distinción entre las personas que fueron sentenciadas por delito o sancionadas administrativamente y quienes no se encuentren en dichos supuestos.

Conforme lo anterior, toda vez que en el presente caso el legislador local realizó una distinción injustificada en perjuicio de las personas que fueron sentenciadas por la comisión de algún delito doloso que hubiere ameritado pena privativa de libertad, o por infracciones administrativas que les impide ocupar titularidad del cargo público referido, en desigualdad de circunstancias que aquellos que no se encuentran en esa situación, este Organismo Autónomo procederá a analizar la constitucionalidad de las normas a través de un *test* de escrutinio ordinario.

³⁸ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 85/2018, 83/2019, 111/2019, 117/2020, 118/2020, 184/2020 y 263/2020, entre otras.

i. Test de escrutinio ordinario de proporcionalidad

Esta Comisión Nacional considera que, si bien se trata de dos exigencias impugnadas que se refieren a supuestos distintos, lo cierto es que por la forma en que el legislador local las configuró, el vicio de inconstitucionalidad es el mismo, dado que por su *sobre inclusividad* se erigen como normas discriminatorias que afectan el ejercicio del derecho a trabajo y a ocupar un cargo público.

Así, esta Comisión Nacional considera que los requisitos exigidos en el artículo 20, fracciones VIII y IX, en la porción normativa controvertida, de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, consistentes en que las y los aspirantes a la titularidad de la Dirección de indicado organismo no haya sido inhabilitados en el ejercicio del servicio público cualquiera que haya sido la sanción aplicada, ni hayan sido condenados con pena privativa de la libertad, excepto por delito culposo, transgreden el derecho de igualdad de las personas que se encuentren en esa circunstancia, en virtud de que no existe una relación lógica entre las mismas y las funciones a desempeñar.

Sin embargo, conforme lo sostuvo ese Alto Tribunal Constitucional en la sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 85/2018, previo al análisis constitucional de la norma que se estima transgresora del principio de igualdad, debe satisfacerse tres puntos: i) determinar si existe una distinción con la medida legislativa; ii) elegir el nivel de escrutinio que deberá aplicarse, y iii) desarrollar cada una de las etapas del *test* elegido.

En cuanto al primero, se considera que las exigencias combatidas en el caso que nos ocupa establecen una distinción para acceder a un cargo público en el estado de Oaxaca entre las personas que fueron condenadas por delitos o por faltas administrativas y aquellas que no se encuentren en esos supuestos. Con ello, las normas excluyen injustificadamente a las primeras del ejercicio de los referidos cargos, generando un régimen diferenciado sobre un supuesto de hecho idéntico.

En cuanto al primero, se considera que los preceptos normativos combatidos en el caso que nos ocupa establecen distinciones, para acceder a un cargo público en el Estado de Oaxaca, entre las personas que fueron objeto de responsabilidades administrativa y penal, y aquellas que no se encuentren en esos supuestos. Con ello, las normas excluyen injustificadamente a las primeras del ejercicio del referido cargo, generando un régimen diferenciado sobre un supuesto de hecho idéntico.

Con la finalidad de llegar a tal conclusión y en relación con el segundo punto, esta Institución Nacional estima indispensable basarse en un análisis ordinario de constitucionalidad de las normas reclamadas, de conformidad con lo determinado por ese Alto Tribunal en diversos precedentes cuando ha estudiado esos tipos de requisitos para acceder a un cargo o empleo.

En esa línea, es oportuno precisar que, conforme a lo sustentado por ese Tribunal Constitucional, cuando una norma no hace una distinción basada en una categoría sospechosa -un factor prohibido de discriminación- corresponde realizar un escrutinio ordinario de la medida legislativa, establecido en los siguientes parámetros:

1. Finalidad constitucionalmente válida o legitimidad de la medida.
2. Instrumentalidad de la medida.
3. Proporcionalidad.³⁹

Sobre el primer punto, debe examinarse si la distinción cumple con una finalidad constitucionalmente válida, es decir, basta con determinar si la medida legislativa persigue una finalidad admisible, más no imperiosa, en nuestro ordenamiento jurídico.

Respecto del segundo punto del escrutinio, debe analizarse si la medida resulta racional para su consecución, es decir, si guarda una relación identificable de instrumentalidad respecto de ella. A diferencia de un escrutinio estricto, en esta etapa basta con que los medios utilizados por el legislador estén encaminados de algún modo a la finalidad que se persigue, sin ser necesario que sean los más idóneos.

En la última etapa del *test* de escrutinio ordinario, se debe determinar si la medida constituye un medio proporcional que evite el sacrificio innecesario de otros derechos, de modo que no exista un desbalance entre lo que se consigue con la medida legislativa y los costos que impone desde la perspectiva de otros intereses y derechos constitucionalmente protegidos.

³⁹ Tesis aislada P. VIII/2011 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, agosto de 2011, p.33, de rubro: *"IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES"*.

Explicado el escrutinio de proporcionalidad, esta Comisión Nacional procede aplicarlo en el caso concreto para determinar si las normas superan el referido examen.

En la especie, se advierte que los preceptos normativos impugnados podría cumplir con el primer requisito de escrutinio, pues buscan generar las condiciones propicias para que quien acceda a la titularidad de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca tengan el perfil necesario para el desempeño de las funciones del cargo, es decir, que sean rectos, probos, honorables, entre otras cualidades, que el legislador local pudo estimar que no los reúnen las personas que fueron condenadas con una pena privativa de libertad o que han sido inhabilitadas como servidoras públicas.

En cuanto a la segunda grada de escrutinio, se considera que las medidas legislativas establecidas por el legislador oaxaqueño no tienen relación directa, clara e indefectible para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de contar con servidoras y servidores públicos adecuados y eficientes.

Lo anterior, porque no existe base objetiva para determinar que una persona sin antecedentes de responsabilidad penal o administrativa ejercerá las funciones correspondientes al cargo con rectitud, probidad y honorabilidad o que las personas que sí se encuentren en tal supuesto *per se* no ejercerán sus labores de forma adecuada, o que carezcan de tales valores, ni mucho menos que no tengan la aptitud necesaria para cumplir con sus funciones con eficiencia, competencia o conocimiento.

Además, en relación con la indicada exigencia, debe considerarse que el hecho de que una persona haya sido condenada por la comisión de algún delito forma parte de su vida privada, de su pasado y su proyección social; por ello, no es dable que por esa razón se les impida participar activamente en los asuntos que le atañen a su comunidad, como lo es el desempeñarse en un cargo público como titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral oaxaqueño.

Asimismo, el requisito de no haber sido inhabilitado en el servicio público tampoco supera esta segunda grada, ya que tal exigencia no garantiza que la persona aspirante a desempeñarse como titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral oaxaqueño lleve a cabo su labor en condiciones de eficiencia, eficacia y honradez que persigue el legislador.

Ello, puesto que el haber sido sancionado por ese tipo de conductas 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, ya que ese antecedente puede no incidir de forma directa e inmediata en la capacidad funcional para ejecutar de manera eficaz y eficiente el respectivo empleo.

Así, si se reconoció la responsabilidad administrativa o penal de una persona, esto no determina que, de ahí en adelante, la misma se encuentra impedida para realizar sus funciones adecuadamente, con apego a los principios que rigen el servicio público en nuestro país.

En consecuencia, no se advierte que las disposiciones normativas controvertidas tengan una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que persiguió el legislador local, por lo que es claro que los requisitos de mérito se traducen en medidas que atentan contra el derecho de igualdad.

En esa virtud, resulta innecesario verificar que se cumpla con el resto del escrutinio, pues es inconcuso que los preceptos normativos controvertidos contradicen el parámetro de regularidad constitucional.

Por lo tanto, esta Comisión Nacional estima que se debe declararse la invalidez de los requisitos que exigen no haber sido inhabilitado en el servicio público ni condenado con pena privativa de la libertad, excepto por delitos culposos, para poder ocupar la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral oaxaqueño, atendiendo a la forma en que el Congreso local configuró el artículo 20, en las fracciones VIII y IX, en la porciones normativas precisadas, contenidas en la Ley multirreferida.

En conclusión, las exigencias de los preceptos impugnados son discriminatorias por generar una diferenciación injustificada, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca 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, por lo debe declararse su invalidez.

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 combatidos, 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 1º 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 Oaxaca del 24 de agosto de 2021, donde se publicó el Decreto número 2573 por el que se expidió la Ley del Centro de Conciliación Laboral 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 del concepto de invalidez planteado en la demanda.

Ciudad de México, a 23 septiembre de 2021.

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

LMP/TSFM