

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

**Promovente: Ma. del Rosario Piedra Ibarra,
Presidenta de la Comisión Nacional de los**

Ciudad de México, a 17 de septiembre de 2025.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ma. 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 diversos preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Durango, expedida mediante Decreto No. 186, publicado en Periódico Oficial de esa entidad el 14 de agosto de 2025.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegada, 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 Cecilia Velasco Aguirre, con cédula profesional número 10730015, que la acredita como licenciada en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Beatriz Anel Romero Melo, Eugenio Muñoz Yrisson y Juan de Dios Izquierdo Ortiz; así como a 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.	4
V.	Derecho fundamental que se estima violado.....	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.....	6
X.	Conceptos de invalidez.....	6
	PRIMERO	6
	A. Principio de supremacía constitucional.....	7
	B. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad.....	11
	C. Inconstitucionalidad del artículo impugnado	14
	SEGUNDO	31
	A. Trasgresión al derecho a la igualdad y no discriminación.....	32
	B. Inhabilitación del Congreso local para establecer el requisito.....	42
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	48
	ANEXOS	48

M É X I C O

Defendemos al Pueblo

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.

Ma. 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 Durango.

B. Gobernador del Estado de Durango.

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

Artículos 10, párrafos segundo (salvo la porción normativa “La Presidencia del Tribunal Superior de Justicia, será por un periodo de tres años”) y último, así como 278, párrafo tercero, fracción I, en la porción normativa “por nacimiento”, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Durango, expedida mediante Decreto No. 186, publicado en Periódico Oficial de esa entidad el 14 de agosto de 2025, los cuales se transcriben a continuación:

“ARTÍCULO 10. (...)

La Presidencia del Tribunal Superior de Justicia, será por un periodo tres años y se elegirá por el Pleno de entre las cuatro personas que hayan obtenido el mayor número de votos en su respectiva elección, observando el principio de alternancia de género, por lo que dicha cuaterna se integrará con las Magistradas y Magistrados que hayan ocupado el primer y segundo lugar de votación en su respectivo género.

(...)

(...)

El resultado de la elección de la presidencia del Tribunal Superior de Justicia se publicará en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango.”

“ARTÍCULO 278. (...)

(...)

Para ser oficial judicial se requiere:

*I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, de preferencia duranguense en pleno ejercicio de sus derechos;
(...)”*

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 14, 16, 116, fracción III, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Derecho fundamental que se estima violado.

- Derecho de seguridad jurídica.
- Derecho a la igualdad y no discriminación.
- Principio de supremacía constitucional.
- 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, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16, 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 normativas 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 del Estado de Durango el jueves 14 de agosto de 2025, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del

viernes 15 del mismo mes, al sábado 13 de septiembre de la presente anualidad.

Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la demanda, por disposición expresa del referido artículo 60, la acción puede promoverse el primer día hábil siguiente, por lo que 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.

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 (...).”

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 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. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. El artículo 10, párrafos segundo y último, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Durango establece que la presidencia del Tribunal Superior de Justicia será elegida por el Pleno de ese órgano, lo que vulnera el derecho a la seguridad jurídica, así como los principios de supremacía constitucional y legalidad, debido a que no se ajusta a las bases que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de los poderes judiciales Federal y locales.

Este Organismo Nacional considera que el artículo impugnado de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Durango se aleja de las bases constitucionales fijadas por el Poder Reformador de la Constitución General de la República en materia de conformación de los poderes judiciales en México.

Para exponer las razones que sustentan la inconstitucionalidad aducida, el presente concepto de invalidez se estructurará de la siguiente forma: primero, se abundará sobre el principio de supremacía constitucional, así como del derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad, a efecto de conocer sus alcances e implicaciones; posteriormente, se expondrán las razones por las que esta Comisión Autónoma estima que la norma en combate es contraria al orden constitucional.

A. Principio de supremacía constitucional

Conforme al desarrollo doctrinal y jurisprudencial, cuando hablamos de supremacía constitucional nos referimos a la **cualidad que tiene la constitución de ser la norma que funda y da validez a la totalidad del ordenamiento jurídico de un país determinado**³.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que los artículos 1º y 133 constitucionales disponen que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la propia Norma Fundamental y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías establecidas para su protección. Además, en dichos preceptos se consagra el principio de supremacía constitucional, en tanto disponen que la Constitución y los referidos tratados son la Ley Suprema.

Es así como la ley suprema funda o fundamenta el orden jurídico creado, por lo que toda ley es válida mientras no controvierta el texto constitucional del que proviene. En ese sentido, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustarse a los preceptos fundamentales, cuando realice actos en ejercicio de sus atribuciones.

Por tanto, al tratarse de la Ley Suprema de la nación, **su contenido no puede desvirtuarse por ningún otro ordenamiento legal**, pues se sobrepone a las leyes

³ El principio de supremacía constitucional, p. 37, visible en el siguiente enlace:
https://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po2008/54831/54831_2.pdf

federales y locales, lo que significa que esos ordenamientos guardan una subordinación natural respecto de la constitución⁴.

Igualmente, las entidades federativas deben sujetarse a los mandamientos de la constitución, considerada como constitutiva del sistema federal, aun cuando sean libres y soberanos en cuanto a su régimen interior⁵.

Asimismo, toda institución o dependencia, así como todo individuo, deben someterse a las disposiciones constitucionales, respetando sus garantías y postulados, sin que ninguna persona pueda desconocerlas⁶.

Apuntadas sus características distintivas, es oportuno manifestar que el principio de supremacía constitucional en México ha tenido un desarrollo que exige que no se entienda únicamente como una norma *jerárquicamente* superior, a la que deben ajustarse el resto de los componentes del sistema jurídico.

Si bien es cierto el concepto de supremacía constitucional sigue concibiéndose como aquel que identifica a la norma fundamental como la fuente productora de otras normas y como referente de contenidos normativos que forma el orden jurídico, este también debe atender al nuevo enfoque derivado de la reforma constitucional de 2011.

Bajo ese nuevo paradigma, puede decirse que la Constitución mantiene una suerte de bidimensionalidad de su supremacía: la primera, unilateral, en la cual se ostenta como la única norma fundadora del Estado, que dota de sustancia al sistema jurídico y sobre la cual emerge la regularidad de las normas, y otra multilateral, que deriva de su carácter como catálogo de derechos fundamentales, y que comparte con otros documentos de carácter internacional o nacional que contengan normas de derechos humanos, puesto que éstos atienden a un carácter abstracto que no puede colmarse únicamente con lo establecido en la Constitución de un país⁷. A continuación, se

⁴ *Ibidem*, p. 39.

⁵ *Idem*.

⁶ *Idem*.

⁷ Astudillo Leyva, Jesús Javier, "El nuevo enfoque de supremacía constitucional: hacia la supremacía de los derechos humanos", Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el siguiente enlace:

<https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/blog-cec/el-nuevo-enfoque-de-supremacia-constitucional-hacia-la-supremacia-de-los-derechos-humanos>

abundará sobre la dimensión multilateral y lo que esta nueva visión ha significado para la concepción del derecho en nuestro país.

La interpretación que ese Alto Tribunal Constitucional ha efectuado de los artículos 1º y 133 de la Norma Fundamental, a partir de las reformas constitucionales de junio de 2011, ha sido contundente en el sentido de que **deben preferirse las normas de derechos humanos reconocidos por la propia Constitución y los tratados internacionales** a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de las entidades federativas.

El simple hecho de que el parámetro de regularidad constitucional aplicable en una entidad federativa se complemente con los derechos reconocidos en su propia Constitución, no implica por sí mismo la validez de esos derechos o contenidos complementarios porque **todos los contenidos normativos locales deben sujetarse a lo dispuesto en la Constitución Federal y los tratados internacionales, los cuales siempre prevalecerán por ser la Norma Suprema.**

De acuerdo con esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la mencionada reforma constitucional de 2011 constituyó la mayor aportación en cuanto a la creación de un conjunto de normas de derechos humanos, cuya fuente puede ser, indistintamente, la Constitución o un tratado internacional.

Bajo esa consideración, el Pleno de ese Máximo Tribunal estableció que de la literalidad de los tres párrafos del artículo 1º de la Norma Fundamental, se desprenden las siguientes premisas que, por su relevancia, se transcriben a continuación:

⁸ Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. (...)

(...) (i) los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados de los cuales México sea parte integran un mismo conjunto o catálogo de derechos; (ii) **la existencia de dicho catálogo tiene por origen la Constitución misma**; (iii) dicho catálogo debe utilizarse para la interpretación de cualquier norma relativa a los derechos humanos; y (iv) **las relaciones entre los derechos humanos que integran este conjunto deben resolverse partiendo de la interdependencia y la indivisibilidad de los derechos humanos –lo que excluye la jerarquía entre unos y otros–**, así como del principio pro persona, entendido como herramienta armonizadora y dinámica que permite la funcionalidad del catálogo constitucional de derechos humanos. (...) ⁹

En esa tesitura, la Constitución General garantiza que todas las personas gozan de las prerrogativas comprendidas en el catálogo de derechos reconocidos tanto en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, así como las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece.

Además, al ser los derechos humanos el parámetro de validez del resto de las disposiciones del orden jurídico mexicano, encuentran su origen o reconocimiento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales. En ese orden de ideas, se puede concluir, en primer lugar, que la supremacía constitucional se predica de todos los derechos humanos incorporados al ordenamiento mexicano, en tanto forman parte de un mismo catálogo o conjunto normativo.¹⁰

En ese entendido, ya que la Constitución establece que todas las personas son titulares de los derechos que ella misma establece y reconoce, por cuanto hace a los derechos en los instrumentos internacionales sobre la materia, ese Tribunal Supremo, al resolver la contradicción de tesis 293/2011, sostuvo que los derechos humanos de fuente internacional se encuentran incorporados a nuestro orden jurídico, siempre y cuando lo anterior no se traduzca en un detrimento al contenido y alcance de los derechos previamente reconocidos e integrantes del parámetro de control de regularidad constitucional, es decir, no deben menoscabar el catálogo constitucional de derechos humanos.¹¹

⁹ Sentencia dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 293/2011, resuelta en sesión de 13 de septiembre de 2013, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de la Larrea, p. 32.

¹⁰ *Ibidem*, p. 48.

¹¹ *Ibidem*, pp. 48 a 51.

En efecto, acorde con lo sostenido por el Tribunal en Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en su jurisprudencia, las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se integran al catálogo de derechos que funciona como el parámetro de regularidad constitucional.¹²

En suma, la Constitución es la norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que implica que el resto de las normas jurídicas **deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material**, en el entendido de que en ese conjunto de normas sobre las cuales se predica dicha supremacía se incluye a aquellas disposiciones que reconocen derechos humanos, siendo este el parámetro de control de regularidad constitucional que condiciona la validez de las demás normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano¹³.

B. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, previstos en el artículo 14 en relación con el 16 de la Norma Fundamental, 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.¹⁴

¹² Tesis de jurisprudencia 1a./J. 29/2015 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Materia Constitucional, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, p. 240, del rubro: ***“DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS TANTO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMO EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. PARA DETERMINAR SU CONTENIDO Y ALCANCE DEBE ACUDIRSE A AMBAS FUENTES, FAVORECIENDO A LAS PERSONAS LA PROTECCIÓN MÁS AMPLIA.”***;

¹³ Cfr. Tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, materia constitucional, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 202, de rubro: ***“DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUELLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.”***

¹⁴ 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.

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

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

De una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales, que salvaguardan el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad de las personas, se colige que el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotada de manera expresa en la ley y debe tener como guía en todo momento, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En este orden de ideas, no puede afectarse la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades ausentes de un marco normativo habilitante y que acote debidamente su actuación, pues es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza.

Por lo anterior, la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en el texto de normas que sean acordes con lo previsto en la Norma Suprema, así como con las leyes secundarias que resulten conformes con la misma. De otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Apuntado lo anterior, es posible señalar que existen ciertos escenarios o supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica:

- 1) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.

- 2) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- 3) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

No debe perderse de vista que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, pues precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es sustituido por la arbitrariedad.

Así, 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.

De esta manera, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, de tal manera que se encuentran obligados a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria, siempre guiadas bajo los cauces, mandatos, límites y facultades que prescribe la Constitución Federal.

Adicional a lo anterior, 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 transgrediendo 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 del principio de legalidad.

Hasta lo aquí expuesto, podemos concluir que el derecho de seguridad jurídica y legalidad garantiza a los gobernados que las autoridades solo están habilitadas para actuar en determinado sentido a partir de disposiciones jurídicas claras y precisas, de manera que la autoridad no incurra en arbitrariedades.

C. Inconstitucionalidad del artículo impugnado

A la luz de lo previamente expuesto, en este apartado se desarrollarán las razones por las que –a consideración de esta Comisión accionante– el artículo 10, párrafos segundo (salvo la porción normativa *“La presidencia del Tribunal Superior de Justicia, será por un periodo de tres años”*) y último, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Durango, podría resultar transgresor de la Constitución Federal.

Dicha disposición se introdujo al sistema normativo de la entidad tras la publicación del 14 de agosto de 2025 del Decreto No. 186, por el que se expidió la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Durango, con el propósito de ajustar su orden interno a los cambios constitucionales históricos devenidos tras la publicación del 15 de septiembre de 2024 en el Diario Oficial de la Federación, del diverso *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial*, que en su conjunto significan un cambio de paradigma en el esquema de impartición de justicia en nuestro país.

Lo anterior no sólo se debió a un sentido de congruencia del régimen jurídico y político de la entidad respecto de la Ley Suprema, sino que emana de una obligación impuesta a las entidades federativas por el Poder Reformador de la Constitución en el artículo transitorio octavo del Decreto de Reforma, en cuanto a que estas tendrán un plazo de ciento ochenta días naturales, a partir de su entrada en vigor, para realizar las adecuaciones a sus constituciones locales¹⁵.

Ante ese panorama, esta Comisión Nacional entiende el contexto normativo que dio origen al Decreto No. 186 publicado el 14 de agosto de 2025 en el Periódico Oficial

¹⁵ **“Octavo.-** El Congreso de la Unión tendrá un plazo de noventa días naturales a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para realizar las adecuaciones a las leyes federales que correspondan para dar cumplimiento al mismo. Entre tanto, se aplicarán en lo conducente de manera directa las disposiciones constitucionales en la materia y, supletoriamente, las leyes en materia electoral en todo lo que no se contraponga al presente Decreto.

Las entidades federativas tendrán un plazo de ciento ochenta días naturales a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para realizar las adecuaciones a sus constituciones locales. La renovación de la totalidad de cargos de elección de los Poderes Judiciales locales deberá concluir en la elección federal ordinaria del año 2027, en los términos y modalidades que estos determinen; en cualquier caso, las elecciones locales deberán coincidir con la fecha de la elección extraordinaria del año 2025 o de la elección ordinaria del año 2027.

Para efectos de la organización del proceso electoral extraordinario del año 2025, no será aplicable lo dispuesto en el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, por lo que el Instituto Nacional Electoral observará las leyes que se emitan en los términos del presente Decreto.”

del Gobierno del Estado de Durango, consistente en homogenizar el orden jurídico de dicha entidad federativa a los mandatos contenidos en la Ley Fundamental.

Sin embargo, la Constitución Federal, como parámetro de validez del resto de las normas que forman parte del sistema, exige el cumplimiento de todos los derechos, principios y mandatos ahí consagrados.

Precisamente por lo anterior, es que esta Comisión Nacional somete a escrutinio constitucional la norma impugnada, pues al ser la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el ordenamiento que funda todo el sistema jurídico nacional, ello implica necesariamente que todas las disposiciones deben guardar conformidad con ella, pues de lo contrario serán inválidas por contravenir el texto fundamental. Esto significa que, ante la existencia de cualquier contradicción entre una norma de rango inferior al texto constitucional, debe prevalecer lo previsto en la Ley Fundamental.

Partiendo de lo anterior, la Constitución General define, por voluntad del pueblo mexicano, que la forma de Estado y gobierno que se erige en nuestro país es de una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esa Ley Fundamental¹⁶.

Asimismo, la Constitución Federal establece que la soberanía se ejercerá por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la propia Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Por tanto, la Norma Fundamental, entendida como el texto supremo que rige en nuestro país, establece que es voluntad de las y los mexicanos constituirse como una república federal integrada por estados libres y soberanos; que el ejercicio del poder público se divide —esencialmente— en el legislativo, ejecutivo y judicial, tanto a

¹⁶ “Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

nivel federal, como en las entidades federativas, y que es la propia Constitución el ordenamiento que **establece las bases y principios que regularán el ejercicio del poder público** a través de los referidos poderes atendiendo a la función constitucional que les fue conferida, por lo que si bien las entidades federativas gozan de libertad para regular lo concerniente a su régimen interior, lo cierto es que se encuentran obligadas a que dicha regulación sea conforme al pacto federal.

En concreto, la Constitución General establece las **bases constitucionales** que regirán a cada uno de esos poderes, a saber:

- **A nivel Federal:** lo relativo al Poder Legislativo se regula en los artículos 50 a 79; lo concerniente al Poder Ejecutivo en los artículos 80 a 93; finalmente, lo relacionado con el Poder Judicial en los artículos 94 al 107.
- **A nivel estatal o local:** el artículo 116 dispone que el poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y **Judicial**, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Asimismo, establece que los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las normas previstas en las fracciones I (Poder Ejecutivo), II (Poder Legislativo) y III (Poder Judicial) del aludido numeral.
- **A nivel municipal:** el artículo 115 prevé que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases ahí previstas.
- Con relación a la Ciudad de México, el artículo 122 dispone que es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa; particularmente, en su apartado A, prevé que el gobierno está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la Constitución General y a las bases ahí reguladas.

Las previsiones anteriores deben observarse tanto a nivel Federal como local, pues conforman la estructura política sobre la cual se ejerce el poder público del Estado mexicano. Es por esa razón que, aun cuando el Constituyente reconoció que a nivel local las constituciones de las entidades federativas organizarán sus poderes en lo que atañe a su régimen interior, lo cierto es que los Estados y la Ciudad de México están obligados a respetar el pacto federal, al ser parte de este.

Dicho lo anterior, lo que interesa analizar en el presente asunto es la regulación constitucional del Poder Judicial de las entidades federativas, siendo el parámetro de validez las previsiones contenidas en la fracción III del artículo 116 de la Constitución General.

Sobre esa cuestión, el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero 1917 únicamente preveía en sus artículos 94 lo relativo al Poder Judicial de la Federación y en el diverso 115 la forma de gobierno que adoptarían los Estados que integran la Federación, sin sentar las reglas mínimas que regirían a los Poder Judicial locales.

Fue hasta el 17 de marzo de 1987 que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “DECRETO por el que se reforman los Artículos 17, 46, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”¹⁷, tras el cual se incorporaron en el texto constitucional las bases para la organización y funcionamiento de los poderes judiciales de las entidades federativas, resaltando que la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las constituciones y las leyes orgánicas de los estados.

En los trabajos legislativos que dieron lugar a la reforma constitucional de 1987, se razonó que¹⁸:

“Dado que nuestra Constitución cumple el cometido de ser el estatuto nacional de los estados que integran la federación, es necesario que nuestra norma fundamental señale las bases conforme a las cuales los poderes judiciales de los estados, deban cumplir con la relevante tarea de impartir justicia, en condiciones de calidad similar en todo el territorio nacional...”

¹⁷ Consultable en:

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_111_17mar87_ima.pdf

¹⁸ Exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional, consultable en:

https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/111%20-%2017%20MAR%201987.pdf

... “las bases contienen la afirmación y los medios para lograr la independencia del poder judicial, calidad de la cual deben surgir los restantes atributos de la impartición de justicia; y deja a las constituciones y leyes locales, la regulación del poder judicial local, para que ellas establezcan las especiales características y modalidades que más se adecuen a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas de cada entidad federativa”.

De lo transcrito, se puede colegir que por el momento histórico en el que fue concebida la reforma constitucional de referencia, se hizo exigible la necesidad de que fuera en la propia Constitución General donde se sentaran las bases, reglas y principios aplicables para los poderes judiciales locales, a efecto de contar con condiciones similares en todo el territorio nacional, dejando un margen de libertad configurativa a favor de las constituciones locales para que regularan los aspectos vinculados con las características y modalidades que se ajustaran a las particularidades de cada entidad.

A mayor abundamiento, en el Dictamen emitido por la Cámara de origen a cargo de las Comisiones Unidas de Gobernación, de Puntos constitucionales y de asuntos relativos al Pacto Federal de la Cámara de Senadores¹⁹, se declaró que:

*“De una lectura minuciosa del artículo 115, se desprende que su texto es omiso respecto al poder judicial de cada Estado, mientras que sí se le dedican varias fracciones del propio precepto, tanto al órgano ejecutivo, como al órgano legislativo de cada uno de ellos. **Por ello resulta adecuado y conveniente reformar la Constitución para que su normatividad se complete al otorgarle la dignidad y jerarquía que le corresponde a cada Tribunal Superior de Justicia.** Explicitar su existencia en la Ley Fundamental significa subrayar la tripartita división de poderes de cada entidad federativa. Es por ello que los integrantes de las Comisiones Dictaminadoras apoyamos la procedencia de la reforma constitucional que nos ocupa”.*

*“La fracción III del artículo 116 constitucional contiene la referencia al poder judicial de cada Estado, es la novedosa en esta iniciativa y principia por señalar que dicho poder judicial **se ejercerá por los tribunales que establezcan las constituciones locales**”.*

Entonces, conforme a esos antecedentes constitucionales, se advierte que el Poder Constituyente Permanente estimó necesario subsanar la omisión respecto de la **regulación constitucional de los poderes judiciales** de las entidades federativas, en el entendido de que la Constitución General es la norma que funda el orden jurídico nacional, por lo que resultaba imperativo que en ella se previeran las bases que rigieran su actuación y conformación, a efecto de salvaguardar la función jurisdiccional en todo el territorio, dejando a salvo la potestad de los estados de

¹⁹ Consultable en el siguiente enlace:

https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/111%20-%2017%20MAR%201987.pdf

reglamentar a ese poder conforme a su régimen interno, siempre en completa observancia de los principios contenidos en el artículo 116 constitucional.

Teniendo claras las principales motivaciones del Poder Reformador de la Constitución para introducir en el artículo 116 las bases para el establecimiento de los poderes judiciales locales, conviene conocer su contenido actual, al ser este **estándar de validez a la luz del cual se contrastan las normas combatidas** por esta Comisión Nacional²⁰, el cual dispone:

*“Artículo 116. El **poder público** de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y **Judicial**, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.*

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. (...)

II. (...)

III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

La independencia de las magistradas y los magistrados y juezas y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para su elección por voto directo y secreto de la ciudadanía; la creación de un Tribunal de Disciplina Judicial y de un órgano de administración judicial con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, conforme a las bases establecidas en esta Constitución para el Poder Judicial de la Federación; así como del ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

Las Magistradas y los Magistrados y las juezas y los jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a IV del párrafo segundo del artículo 97 de esta Constitución y los demás que establezcan las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados. No podrán ser Magistradas o Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de titular de Secretaría o su equivalente, Fiscal o Diputada o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la publicación de la convocatoria respectiva por el Congreso local.

Las propuestas de candidaturas y la elección de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales se realizarán conforme a las bases, procedimientos, términos,

²⁰ El mencionado artículo constitucional ha tenido varias modificaciones trascendentales. La última de ellas fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado 15 de septiembre de 2024 mediante el DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial.

modalidades y requisitos que señala esta Constitución para el Poder Judicial de la Federación en lo que resulte aplicable, estableciendo mecanismos públicos, abiertos, transparentes, inclusivos, accesibles y paritarios de evaluación y selección que garanticen la participación de personas que cuenten con los conocimientos técnicos necesarios para el desempeño del cargo y se hayan distinguido por su honestidad, buena fama pública, competencia y antecedentes profesionales y académicos en el ejercicio de la actividad jurídica.

Las y los magistrados y las y los jueces durarán en el ejercicio de su encargo nueve años, podrán ser reelectos y, si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

*Las magistradas y los magistrados y las juezas y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser mayor a la establecida para la persona titular de la Presidencia de la República en el presupuesto correspondiente y no será disminuida durante su encargo.
(...)”.*

De lo transcrito, se desprende que la Constitución Federal vigente prevé las siguientes bases para la **creación, integración y permanencia** de los poderes judiciales locales:

- Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, **con sujeción a las normas ahí previstas.**
- El Poder Judicial de los Estados **se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones locales.**
- Se deberá garantizar la independencia de las personas juzgadoras en las Constituciones locales y en las leyes orgánicas respectivas.
- **Las personas juzgadoras serán electas por el voto popular de la ciudadanía.**

Las propuestas de candidaturas y la elección de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales **se realizarán conforme a las bases, procedimientos, términos, modalidades y requisitos que la Constitución Federal prevé para el Poder Judicial de la Federación** en lo que resulte aplicable, estableciendo mecanismos públicos, abiertos, transparentes, inclusivos, accesibles y paritarios de evaluación y selección que garanticen la participación de personas que cuenten con los conocimientos técnicos necesarios para el desempeño

del cargo y se hayan distinguido por su honestidad, buena fama pública, competencia y antecedentes profesionales y académicos en el ejercicio de la actividad jurídica.

- **Se deberá crear un Tribunal de Disciplina Judicial** y un Órgano de administración judicial con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, **conforme a las bases establecidas en esta Constitución para el Poder Judicial de la Federación.**
- Se deberá garantizar el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.
- Las personas juzgadoras deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a IV del párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución General y los demás que establezcan las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados.
- No podrán ser Magistradas o Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de titular de Secretaría o su equivalente, Fiscal o Diputada o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la publicación de la convocatoria respectiva por el Congreso local.
- La duración en el cargo de magistratura y de juez será de 9 años, podrán ser reelectos y, si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.
- Las magistradas y los magistrados y las juezas y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser mayor a la establecida para la persona titular de la Presidencia de la República en el presupuesto correspondiente y no será disminuida durante su encargo.

Las reglas y principios enunciados –establecidos en el artículo 116, fracción III, de la Norma Fundamental– instauran **los cimientos a partir de los cuales los estados integrantes de la Federación crean y regulan sus poderes judiciales**, al tratarse de mandatos dotados de **supremacía constitucional**, en tanto que buscan mantener

uniformidad en toda la nación respecto de las bases elementales del ejercicio de la función jurisdiccional, y por ningún motivo pueden ser inobservadas o alteradas, pues esa situación contravendría el pacto federal.

En este punto es importante destacar que el principio de supremacía constitucional no solo garantiza la persistencia del orden formativo del poder público y de las condiciones de su ejercicio, sino también el respeto de los derechos humanos que se reconocen en nuestro país en la Ley Fundamental, que en conjunto limitan el ejercicio del poder soberano.

Es por tal motivo que cualquier disposición o acto que atente contra los derechos humanos, principios y mandatos previstos a nivel constitucional constituye por sí mismo un riesgo en la persistencia del Estado, de ahí que el principio de legalidad se constituya no sólo como una garantía de seguridad jurídica que permite a los gobernados evitar el abuso de la autoridad en el ejercicio del poder, sino, además, *"es la fórmula de la dirección que el pueblo de un Estado, a través de sus representantes, puede imponer a los órganos públicos"*²¹.

La entonces Segunda Sala de ese Alto Tribunal definió que el principio de legalidad se proyecta en dos vertientes:

1. el hecho de obtener la sumisión de todos los actos estatales al conjunto de la normatividad vigente; y
2. el sometimiento de todos los actos singulares y concretos a un régimen estricto de seguridad jurídica²².

Por ello –sostiene– *"es válido afirmar que el principio de legalidad puede ser entendido como la cualidad de lo que es conforme al Derecho. La legalidad expresa así la conformidad al Derecho y es sinónimo de regularidad jurídica"*. Por ende, los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica se respetan por el legislador cuando se respetan las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido²³.

²¹ Sentencia dictada en el amparo en revisión 964/2015, resuelto por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 4 de mayo de 2016, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

²² *Idem*.

²³ *Idem*.

A causa de lo anterior, cualquier norma que no se ajuste a la Norma Fundamental no solo atenta contra el principio de supremacía, sino también contra el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, debido a que rompe con la regularidad constitucional.

Partiendo de lo que antecede, a continuación se explica la inconstitucionalidad del precepto denunciado, al estimar que la designación de la presidencia del Tribunal Superior de Justicia local no se ajusta a las bases constitucionales relativas a la conformación del Poder Judicial.

En concreto, se considera que el Congreso local inobservó reglas y bases previstas en la Ley Fundamental al crear el artículo 10, en sus párrafos segundo y último, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Durango, principalmente aquellas contenidas en el artículo 116, fracción III, lo que constituye una trasgresión al principio de supremacía constitucional y por consecuencia, al derecho de seguridad jurídica y legalidad.

En este caso, la norma impugnada no se considera válida dado que **no guarda conformidad con las bases previstas en la Constitución General de la República, tratándose de la designación de la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Durango.**

Tal como se enunció en líneas previas, el 15 de septiembre de 2024 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial*, el cual reestructuró completamente al Poder Judicial de la Federación, lo que incluye el procedimiento de designación de las personas juzgadoras: Ministros y Ministras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados y Magistradas de Circuito, jueces y juezas de Distrito, así como Magistradas y Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y las personas que integrarán el Tribunal de Disciplina Judicial del Poder Judicial de la Federación y el Órgano de Administración Judicial.

En lo que atañe a la reestructuración del Poder Judicial Federal, uno de los principales cambios fue sustituir al Consejo de la Judicatura Federal por un nuevo órgano de administración judicial para todo lo relativo a la administración de la judicatura y, por otra parte, se creó un Tribunal de Disciplina Judicial con facultades para recibir denuncias, investigar conductas presuntamente ilegales o ilícitas, y

sancionar a las personas servidoras públicas del Poder Judicial que no cumplan la Constitución y las leyes.

Estos cambios al sistema de justicia no se agotaron al ámbito federal, sino que, por disposición expresa del artículo octavo transitorio del Decreto ya mencionado, las entidades federativas tienen la obligación de realizar las adecuaciones a sus constitucionales locales, en materia de reforma a sus poderes judiciales para ser conforme con la Constitución General.

Lo anterior encuentra justificación en los trabajos legislativos, cuando se afirmó en el Dictamen emitido por la comisión legislativa competente de la Cámara de Origen que *“Las notas federalistas de la propuesta radican en que el esquema descrito se replica -al reformar los Artículos 116 y 122- en las entidades federativas del país, incluida la Ciudad de México.”*²⁴

Por tanto, como se desprende del referido Dictamen, se estimó pertinente realizar adecuaciones a diversas partes de los artículos 116 y 122 constitucionales *“con el propósito de homologar las disposiciones relativas a la creación de órganos de administración y Tribunales de Disciplina Judicial locales; la votación por voto secreto de magistrados y jueces locales; el procedimiento de elección, y la creación de mecanismos de selección y evaluación de candidaturas; los requisitos de elegibilidad; el periodo de duración del encargo, entre otras reglas aplicables al Poder Judicial Federal que deberán replicarse para los Poderes Judiciales locales”* (énfasis añadido).

Atento a esas consideraciones, esta Comisión Nacional advierte que el Poder Reformador de la Constitución previó la existencia de poderes judiciales de las entidades federativas equiparados al modelo federal, lo que significa que los congresos estatales y de la Ciudad de México tienen un margen de libertad de configuración legislativa acotado para organizar sus respectivos órganos judiciales.

Por tanto, en los artículos 116 y 122 de la Constitución General se establecen las reglas aplicables a los poderes judiciales locales que son conformes con aquellas que

²⁴ Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial, de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, disponible en el siguiente enlace:

<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/66/2024/sep/20240903-V.pdf>

organizan al Poder Judicial de la Federación, por lo que a la luz de este último deben confrontarse los diseños normativos de las entidades federativas.

Dicho lo anterior, se precisa que el presente apartado se destina únicamente a determinar si el Congreso local, al regular la forma en la que se elegirá a la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia del estado de Durango, se alejó o no de las bases determinadas por el Poder Reformador de la Constitución Federal en esa materia.

Para ello, es pertinente reproducir textualmente el contenido del artículo que se estima inconstitucional:

"Artículo 10. (...)

La presidencia del Tribunal Superior de Justicia, será por un periodo de tres años y se elegirá por el Pleno de entre las cuatro personas que hayan obtenido el mayor número de votos en su respectiva elección, observando el principio de alternancia de género, por lo que dicha cuaterna se integrará con las Magistradas y los Magistrados que hayan ocupado el primer y segundo lugar de votación en su respectivo género.

(...)

(...)

El resultado de la elección de la presidencia del Tribunal Superior de Justicia se publicará en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango."

Tal como podemos constatar, el Congreso local reguló que **la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia será elegida por su Pleno**, a través del siguiente mecanismo: primero se integrará una cuaterna formada por cuatro magistraturas, de las cuales dos serán hombres y dos mujeres, siendo que cada dupla corresponde a quienes, en cada caso, hayan obtenido el primer y segundo lugar en la elección popular correspondiente en su respectivo género.

Además, estableció que la renovación de la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia observará el principio de alternancia de género, y el resultado de la elección debe publicarse en el periódico oficial de la entidad federativa.

Señalada la forma de elección de la Presidencia del Tribunal Superior local, ahora corresponde explicar los motivos por lo que se estima que ese sistema no es congruente con las bases previstas en la Constitución Federal.

Para ello, se precisa que en lo relativo al Tribunal Superior de Justicia de las entidades federativas, la Norma Fundamental no hace referencia expresa sobre el mecanismo de designación de su presidencia, pero para conocer los cánones constitucionales a los que se sujeta tal cuestión, debe atenderse al diseño normativo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que ambos constituyen el máximo órgano jurisdiccional en su respectivo ámbito de competencia (federal o local).

De esta manera, para conocer cuál fue la previsión que sobre la materia vislumbró el órgano reformador de la Constitución para la designación de la presidencia del Alto Tribunal del país, debemos remitirnos a lo dispuesto en que el artículo 94, párrafo tercero, de la Norma Fundamental, según el cual, aquella **se renovará cada dos años de manera rotatoria en función del número de votos que obtenga cada candidatura en la elección respectiva, correspondiendo la presidencia a quienes alcancen mayor votación**²⁵.

Como podemos constatar, el Poder Reformador estableció como **regla constitucional** que la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se **renovará de manera rotatoria en función del número de votos que obtenga cada candidatura en la elección respectiva, correspondiendo la presidencia a quienes alcancen mayor votación.**

Lo anterior guarda congruencia con una de las razones que motivaron la reforma constitucional al Poder Judicial, pues en la exposición de motivos de mérito, se expuso que el objetivo principal para su implementación fue permitir que la ciudadanía pudiera participar activamente en los procesos de elección *“con el propósito de que sus integrantes sean responsables de las decisiones que adopten frente a la sociedad y que sean sensibles a las problemáticas que aquejan a la ciudadanía, representando la pluralidad cultural, social e ideológica que conforman la nación para contar con un poder del Estado que constituya un pluralismo jurídico abierto, transparente, participativo, gratuito y con auténtica vocación de servicio público” y “con ello fortalecer el Poder Judicial a través de la legitimidad emanada del poder popular”*.

²⁵ Esta cláusula fue agregada a nuestro orden normativo con el Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el DOF el 15 de septiembre de 2024 en materia del Poder Judicial, por lo que se trata de la regla que debe aplicarse por sobre aquella dispuesta en el párrafo sexto del diverso artículo 97, que no fue reformado y que no responde a los cambios constitucionales introducidos.

De ahí que el Constituyente Permanente haya previsto un **sistema homólogo de elección de las presidencias** de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Tribunal de Disciplina Judicial, cuyo punto en común radica en que **se designará como persona presidenta de esos órganos judiciales a la que obtenga más votos en el proceso de elección respectivo**, misma que se rotará al término de los 2 años en el cargo entre los siguientes miembros que **obtuvieron más votos**.

Para mayor precisión, enseguida se transcriben las disposiciones constitucionales en donde se contempla dicho sistema de elección:

➤ Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"Artículo 94. (...)
(...)"

*La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de nueve integrantes, Ministras y Ministros, y funcionará en Pleno. **Su presidencia se renovará cada dos años de manera rotatoria en función del número de votos que obtenga cada candidatura en la elección respectiva, correspondiendo la presidencia a quienes alcancen mayor votación.***

(...)"

➤ Presidencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

"Artículo 99. (...).
(...)"

*La Sala Superior se integrará por siete Magistradas y Magistrados Electorales. **Cada dos años se renovará la presidencia del Tribunal de manera rotatoria en función del número de votos que obtenga cada candidatura en la elección respectiva, correspondiendo la presidencia a quienes alcancen mayor votación.***

➤ Presidencia del Tribunal de Disciplina Judicial:

"Artículo 100. (...)
(...)"

Para ser elegibles, las Magistradas y Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades. Durarán seis años en su encargo, serán sustituidos de manera escalonada y no

podrán ser electos para un nuevo periodo. Cada dos años se renovará la presidencia del Tribunal de manera rotatoria en función del número de votos que obtenga cada candidatura en la elección respectiva, correspondiendo la presidencia a quienes alcancen mayor votación.

(...)”

Lo anterior refleja a la importancia asignada al voto ciudadano y al principio de mayoría simple o relativa, que determina no solo quiénes integran los órganos jurisdiccionales, sino también sobre quiénes recae la presidencia de los tribunales.

Con todo lo hasta aquí expuesto se advierte:

- **Primero**, que la Constitución General –en sus artículos 94, párrafo tercero, 100, párrafo tercero, 116, fracción III, y 122, base A, fracción IV, – prescribe que los Estados federados deben instaurar sus poderes judiciales respetando las bases constitucionales establecidas, de manera que resulten armónicos y homogéneos con el diseño del Poder Judicial Federal.
- **Segundo**, una de esas bases definidas desde el texto constitucional es el **mecanismo de designación** de las presidencias de sus tribunales: se renovarán de manera rotatoria en función del número de votos que obtenga cada candidatura en la elección respectiva, correspondiendo la presidencia a quienes alcancen mayor votación, sin posibilidad de ser electos para un nuevo periodo.
- **Tercero**: las legislaturas locales deben observar esa forma de designación por así prescribirlo la Ley Suprema.

En contravención a esas pautas constitucionales, el Congreso de la entidad **modificó las reglas aplicables para la designación de la presidencia del Tribunal Superior de Justicia** porque esta no se designa según el número de votos de la ciudadanía obtenidos en el proceso electoral respectivo, sino por el Pleno de ese órgano jurisdiccional.

No pasa desapercibido que el Congreso local, en el establecimiento del modelo de elección de la Presidencia del Tribunal, de alguna manera tomó en cuenta el número de votos que obtuvieron las magistraturas electas, derivado de que la cuaterna que

será votada por el Pleno se integrará por 2 mujeres y 2 hombres que hayan obtenido, en cada caso, el primer y segundo lugar en votaciones; sin embargo, **ello no cumple con lo previsto en las bases constitucionales, ya que el ente que realmente elige a la Presidencia es el Pleno de ese Tribunal y no la ciudadanía en función del número de votos obtenidos en la elección popular correspondiente.**

Si bien el Congreso local pretendió respetar de alguna manera la voluntad popular al solo tomar en cuenta a las 2 personas más votadas de cada género para que ocupen la cuaterna sobre la cual se elegirá a la Presidencia, es claro que el régimen constitucional exige que **esa cuestión sea determinada directamente por los electores y no por los miembros del propio órgano electo.**

En estrecha vinculación con este método de elección de la Presidencia del Tribunal se encuentra el último párrafo del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Durango, derivado de que prevé que el resultado de la elección deberá de publicarse en el periódico oficial. Partiendo de que como quedó demostrado, el mecanismo de elección es contrario a las bases constitucionales, carece de sentido que se regule su difusión, aunado a que, dada la naturaleza de la reforma judicial, **la presidencia no se elige, sino que se determina de forma automática en función del número de votos**, por lo que a juicio de esta Comisión Nacional ese párrafo también resulta inválido por formar parte de ese mismo sistema electivo.

En síntesis, es innegable que el Congreso duranguense **implementó un sistema de elección de la presidencia del Tribunal Superior de Justicia no solo sin sustento constitucional, sino alejándose completamente de la ratio de la reforma a la Ley Suprema** en materia del Poder Judicial publicada el 15 de septiembre de 2024 en el Diario Oficial de la Federación, lo que redunda en detrimento del principio de supremacía constitucional y por consecuencia, del derecho de seguridad jurídica y legalidad.

Defendemos al Pueblo

Con base en todo lo explicado, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que el artículo 10, párrafos segundo (salvo la porción normativa indicada) y último, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Durango inobserva las bases previstas en la Constitución General respecto a la forma en la que se deberá seleccionar a la persona que ostentará la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia local, contraviniendo directamente el orden constitucional creado por el Constituyente Permanente, ya que no será definida directamente por el voto de los ciudadanos.

Es por todo lo anterior que dicha divergencia normativa atenta contra el principio de supremacía constitucional, pues contradice directamente las previsiones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre la conformación de los poderes judiciales federal y locales, dejando en incertidumbre jurídica a los duranguenses, ya que su Poder Judicial se aparta del diseño emanado de la voluntad popular, por lo que resulta imperioso que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación declare la invalidez de las normas impugnadas de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Durango.

Por último, no pasa desapercibido que este tema fue discutido por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación (en su anterior integración) al resolver la acción de inconstitucionalidad 44/2025 y su acumulada 45/2025 –la primera promovida por esta Comisión Nacional–, en la sesión extraordinaria celebrada el pasado 19 de agosto de 2025; sin embargo, derivado de la votación obtenida, no fue posible fijar una postura mayoritaria sobre la validez o invalidez de ese tipo de previsiones.

Como se recordará, en dicho asunto se planteó la inconstitucionalidad de varios preceptos de la Constitución Política del Estado de Yucatán, entre ellos, el artículo 70, párrafo tercero, en la porción normativa que establece que la presidencia del Tribunal de Disciplina Judicial local se elige por mayoría de votos de sus integrantes con opción a continuar por un periodo más. Aun cuando el proyecto de resolución propuso declarar la invalidez del precepto, la acción de inconstitucionalidad se desestimó porque no se reunió el número de votos necesario para ello, pero tampoco para reconocer su validez.

En esta ocasión, este Organismo Nacional somete a escrutinio constitucional la norma impugnada, cuyo vicio es similar al reclamado en la acción de inconstitucionalidad 44/2025 y su acumulada, ya que, al no existir pronunciamiento de ese Máximo Tribunal del país sobre su conformidad o no con la Norma Suprema, se estima necesario que se analice nuevamente para que así se **definan los límites en la facultad de creación normativa de las entidades federativas en materia del poder judicial**, en este caso sobre cómo se determina a la presidencia del Tribunal Superior de Justicia, debido a que se trata de un tema de importancia capital para el sistema constitucional que dotará de certidumbre tanto a los entes encargados de la producción normativa, así como a los gobernados, sobre las limitaciones y libertades que condicionan el establecimiento normativo de los poderes judiciales en los estados federados.

SEGUNDO. El artículo 278, párrafo tercero, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Durango, dispone que para ser oficial judicial en el Poder Judicial local se requiere ser persona mexicana *por nacimiento*. Sin embargo, la norma es inconstitucional por dos motivos:

- Impide a quienes no tengan la nacionalidad mexicana por nacimiento acceder a ese empleo en igualdad de condiciones respecto de quienes sí cuentan con esa calidad, sin que tal diferenciación o exclusión se encuentra justificada o resulte razonable;
- Por otro lado, el Congreso de la Unión es la única autoridad facultada para reservar determinados cargos a las personas mexicanas por nacimiento. Esto significa que el Poder Legislativo local está inhabilitado constitucionalmente para establecer esa exigencia para el acceso a cualquier cargo público en el orden local.

Consecuentemente, el requisito en cuestión atenta contra los derechos de igualdad, no discriminación y seguridad jurídica, así como del principio de legalidad.

En el presente concepto de invalidez se desarrollarán los argumentos por los cuales esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el requisito apuntado para ser persona oficial judicial en el Poder Judicial de la entidad federativa no es acorde con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A juicio de esta Comisión Nacional, la disposición impugnada es inconstitucional por dos razones diferentes, motivo por el cual los argumentos encaminados a demostrar su falta de regularidad constitucional se dividirán en dos apartados, en atención a los derechos y principios estimados transgredidos

En primer lugar, se sostendrá que la exigencia de ser persona mexicana *por nacimiento* es contraria al derecho de igualdad y no discriminación, ya que excluye de manera injustificada a quienes no cuenten con esa calidad de la posibilidad de acceder al cargo de persona oficial judicial en el Poder Judicial local, distinción que no guarda relación alguna con las funciones a desempeñar en el cargo.

Por último, se explicará que el requisito de ser mexicano por nacimiento es contrario al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad, por haber sido emitida por una autoridad legislativa no autorizada para ello.

A. Trasgresión al derecho a la igualdad y no discriminación

Para iniciar este apartado debemos señalar que el artículo 1° de la Constitución Federal 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.

Dicha disposición, además, establece la **prohibición de discriminar** en razón del origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o por cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Esta prohibición de discriminación es extensiva a todas las autoridades del Estado, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Es así como la Ley Fundamental reconoce el principio de igualdad y no discriminación, el cual **permea todo el ordenamiento jurídico**, de tal suerte que todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con la misma.²⁶

De acuerdo con esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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.

²⁶Véase 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.**"

- **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.²⁷

Adicionalmente, conviene señalar 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,²⁸ pues no hay que perder de vista 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.²⁹

Ahora bien, 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. 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 garantiza que frente a la situación en la cual todos aquellos individuos ubicados en escenarios de hecho similares deben recibir siempre el mismo trato; en consecuencia, 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.

Sin embargo, el orden constitucional no sólo 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

²⁷ 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.”***

²⁸ *Idem.*

²⁹ Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

exigido. Empero, en los casos en que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, **es necesario que se analice si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable** o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.³⁰

Con base en lo anterior, si bien el orden constitucional admite la posibilidad de que el emisor de la norma prevea situaciones fácticas que requieren un trato diferente, cierto es que éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.³¹

De esta manera, es dable afirmar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, puesto que 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.³²

Así, resulta contraria al parámetro de regularidad constitucional toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación.³³

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

³⁰ 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.”***

³¹ 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.”***

³² Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 26 *supra*.

³³ *Idem*.

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.³⁴

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 que 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.³⁵

Ello se debe a 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.

Una vez explicado el contenido del derecho de igualdad y no discriminación, a continuación nos dedicaremos a discernir si el requisito de ser necesariamente persona mexicana por nacimiento para ocupar el cargo de oficial judicial en Durango es acorde o no con dicho estándar.

Para mayor entendimiento del problema jurídico planteado, es necesario explicar las formas en las que conforme a nuestra constitución se obtiene la nacionalidad mexicana.

³⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

³⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

Sobre esa temática, en términos del artículo 30 de la Constitución Federal, se puede adquirir la nacionalidad mexicana mediante dos modalidades: por nacimiento y por naturalización. Consecuentemente, son **mexicanas por nacimiento** las personas nacidas en el territorio nacional o a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas (*ius soli*), y las hijas y/o hijos de padre o madre mexicanos (*ius sanguinis*).

Es importante mencionar que mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de mayo de 2021, se reformó el artículo 30, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para ampliar el margen de reconocimiento de **mexicanos por nacimiento**³⁶, al determinarse que también lo serán las personas que nazcan en el extranjero y que sean hijos de padres mexicanos, de madre mexicana o de padre 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 expedida por la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como aquella extranjera que contraiga matrimonio con mujer u hombre mexicano.

En este sentido, y conforme al artículo 34³⁷ constitucional, gozan de la ciudadanía las personas que tienen la nacionalidad mexicana, ya sea adquirida por nacimiento o naturalización, que hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir.

De lo anterior, es dable sostener que todas las personas ciudadanas por nacimiento y naturalización tienen los mismos derechos y las mismas obligaciones previstas en la Constitución Federal, salvo las excepciones que el mismo ordenamiento establezca.

³⁶ 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

³⁷ “**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.”

En cuanto al tema que nos ocupa, las premisas anteriores permiten afirmar que todas las personas mexicanas, con independencia de la forma en que obtuvieron su nacionalidad, tienen el derecho, en igualdad de circunstancias, 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, si es que no está reservado constitucionalmente o por leyes del Congreso de la Unión para las personas mexicanas por nacimiento.

Entonces, a partir de una interpretación sistemática del artículo 1º constitucional, en relación con el diverso 32 constitucionales, se desprende que:

- a) En principio, las personas mexicanas por nacimiento o por naturalización pueden ocupar cargos, empleos o comisiones sin distinción;
- b) La Constitución Federal reserva a las personas mexicanas por nacimiento el desempeño de determinados cargos públicos;
- c) La interpretación de los citados artículos constitucionales por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación admite que se exija la calidad de persona mexicana por nacimiento respecto de cargos no explícitamente enunciados en la Constitución Federal, solo si las funciones a desempeñar se vinculan directamente con la protección de la soberanía y la seguridad nacional, a fin de evitar la imposición de una distinción discriminatoria.
- d) Lo precisado en el inciso anterior excluye a las entidades federativas, dado que -tal como se explicó en el primer concepto de invalidez- carecen de habilitación constitucional para determinar en sus leyes los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento.

Defendemos al Pueblo

A partir de esas pautas interpretativas, nos dedicaremos a analizar si la norma impugnada genera una transgresión al principio de igualdad y no discriminación. Para ello, es pertinente preguntarnos si existe o no una distinción entre personas a partir de lo dispuesto en ella.

Al respecto, el artículo 278, párrafo tercero, fracción I, en la porción normativa controvertida, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Durango, señala

que para ocupar el cargo de oficial judicial dentro del Poder Judicial local se requiere tener la nacionalidad mexicana **por nacimiento**.

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos, **la exigencia de ser persona mexicana por nacimiento sí produce una diferenciación entre quienes obtuvieron su nacionalidad bajo esa modalidad y entre quienes no**, lo que impactará invariablemente en la posibilidad que tienen de ocupar el cargo de oficial judicial en el Poder Judicial de la entidad federativa.

Ello se debe a que únicamente quienes sean personas mexicanas por nacimiento podrán desempeñar el cargo público antes apuntado, excluyendo así a quienes no puedan cumplir con ese requisito, pues no hay manera de cambiar la manera como se obtuvo la nacionalidad mexicana.

Recordemos que, conforme al parámetro de regularidad constitucional, no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues como se ha dicho, son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda configura una diferencia arbitraria que redundará en detrimento de los derechos humanos.

Bajo la premisa de que, en efecto, la medida legislativa en análisis sí realiza una diferencia entre personas, ahora corresponde determinar si esa circunstancia resulta razonable o justificable en términos constitucionales. Para ello, debemos elegir el nivel de escrutinio que deberá aplicarse al caso concreto, a fin de analizar la constitucionalidad de la medida.

Para tal fin, debemos descubrir si la característica en la base la distinción es o no una categoría sospechosa prohibida por el artículo 1º constitucional. Esta disposición establece el mandato hacia todas las autoridades de abstenerse de emitir distinciones o exclusiones arbitrarias entre las personas, basadas en los criterios enunciados en su último párrafo, lo que constituye el principio de igualdad y la prohibición de que, en el ámbito legislativo, los Congresos emitan normas discriminatorias.

Los criterios a los que alude son el **origen** étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra

la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, que también son conocidos como **categorías sospechosas**.

Es importante tener presente que 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,³⁸ considerando 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.³⁹

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, siguiendo la interpretación de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la constitucionalidad de las distinciones legislativas que se apoyan en una categoría sospechosa **debe analizarse a través de un escrutinio estricto**, pues para estimarse constitucionales requieren de una justificación robusta que venza la presunción de inconstitucionalidad que las afecta⁴⁰.

En la especie, dado que la diferencia de trato nace o se sustenta en el origen de la calidad de “persona mexicana”, esto es, la forma en la que se obtuvo la nacionalidad mexicana como condición necesaria para acceder al cargo de oficial judicial, esta

³⁸ 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; así como Corte Constitucional de Sudáfrica. Harksen v. Lane, No. 1997 (4) SA 1 (CC), 1997 (11) BCLR 1489 (CC), párr. 49”

³⁹ 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.

⁴⁰ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 87/2015 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, materia constitucional, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 109, de rubro: **“CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ERICTO.”**

Comisión Nacional procederá a aplicar un test de escrutinio estricto, al tratarse de una categoría sospechosa.

Conforme con este nivel de escrutinio constitucional, con el fin de verificar si la medida legislativa de que se trate tiene un contenido prohibido de discriminación, se han establecido directrices de análisis que conforman este examen, por lo que a continuación, se describe cada una de las gradas de análisis que lo componen para así estar en posibilidad de aplicarlo al caso concreto:

- i. Debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple **con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional**, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante; es decir, proteger un mandato de rango constitucional.
- ii. 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; esto es, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.
- iii. La distinción legislativa debe ser la medida **menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa** desde el punto de vista constitucional⁴¹.

Como podemos desprender de lo anterior, primero debemos examinar si la distinción que nos ocupa **cumple con una finalidad constitucional imperiosa**. Al respecto, se estima que la medida legislativa **no supera esta fase del escrutinio estricto**, ya que la única manera en la cual el requisito en cuestión podría estimarse justificado sería tratándose de **cargos públicos enfocados en la salvaguarda de la identidad y soberanía nacionales**.

⁴¹ 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.”

En otras palabras, la única manera de que sea constitucionalmente válida una diferenciación entre personas mexicanas por nacimiento y por naturalización, resulta de acreditar que la finalidad constitucional imperiosa se destine a proteger y garantizar la **identidad y soberanía de la nación**, derivado de que las funciones que en su caso se confieran en razón del cargo, se **vinculen estrechamente con la lealtad, identidad o soberanía nacionales**⁴².

Atento a lo anterior, **no resulta razonable** que se exija forzosamente que las personas que ocupen los cargos de oficial judicial en el Poder Judicial en Durango tengan la calidad de mexicano por nacimiento, dado que **las funciones que realizarán no justifican un requisito de este tipo**, porque ninguna está relacionada con la soberanía y seguridad nacional.

Efectivamente, en términos del artículo 278 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Durango, los oficiales judiciales tendrán a su cargo funciones tales como de archivo, captura de datos, costura o formación de expedientes, foliado, préstamo de expedientes, obtención de copiado, elaboración de oficios, listado, estadísticas y demás funciones necesarias para la labor jurisdiccional.

En ese orden de ideas, el cargo de oficial judicial en el Poder Judicial del estado de Durango no tiene ninguna atribución relacionada de manera directa, ni siquiera indirecta, con la soberanía o seguridad nacional, por ende, su adecuado ejercicio **no**

⁴²Al respecto, véase la sentencia acción de inconstitucionalidad 48/2009, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 14 de abril de 2011, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández, en donde se sostuvo que los cargos públicos que expresamente se reservan a mexicanos por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad, atiende a que su ejercicio 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 o funciones ligados a **conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que debe evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros**.

También es importante mencionar que en la exposición de motivos que dio origen a la reforma a los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF el 20 de marzo de 1997, se señaló, en lo que interesa, lo siguiente:

"En el marco de esta reforma, resulta indispensable tener presente que el ejercicio de los cargos y funciones correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano que por naturaleza sustentan el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales, exige que sus titulares estén libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión hacia otros países.

Por ello, se agrega otro nuevo párrafo también en el artículo 32, en el que los cargos establecidos en la Constitución, tanto los de elección popular, tales como los de Presidente, Senadores, Diputados y Gobernadores, así como los de Secretarios de Estado, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y todos los que se señalen en otras leyes del Congreso de la Unión, que de alguna manera puedan poner en riesgo la soberanía y lealtad nacionales, se reservan de manera exclusiva a mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad."

amerita que se realice una distinción entre mexicanas por nacimiento y por naturalización.

Por lo anterior, es dable afirmar que el artículo 278, párrafo tercero, fracción I, en la porción normativa "*por nacimiento*", de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Durango resulta discriminatoria respecto de quienes son mexicanas o mexicanos por naturalización, porque no les permite acceder a un empleo público, en la inteligencia de que **no satisfacen ningún fin constitucionalmente imperioso ni resulta razonable.**

Dado que la norma combatida no supera ni la primera grada de escrutinio, se estima innecesario que se analice si está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa, así como el resto de las gradas que integran el examen, porque como quedó evidenciado, la medida carece de un fin legítimo ineludible.

Consecuentemente, se concluye que la medida adoptada 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; soslayando que la Constitución Federal otorga a todas las personas mexicanas por naturalización el mismo trato que las connacionales por nacimiento.

De lo anterior, se concluye que el artículo 278, párrafo tercero, fracción I, en la porción normativa "*por nacimiento*", de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Durango, resulta incompatible con el bloque de constitucionalidad mexicano por ser contrario a los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación, en tanto que restringe a las personas mexicanas por naturalización la posibilidad de acceder al cargo de oficial judicial en el Poder Judicial duranguense sin que exista justificación; por tanto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita a ese Máximo Tribunal que declare su invalidez.

B. Inhabilitación del Congreso local para establecer el requisito

Ahora corresponde evidenciar que el requisito de ser persona mexicana por nacimiento para ocupar el cargo de oficial judicial en el Poder Judicial duranguense también es contrario al derecho de seguridad jurídica y legalidad, al ser impuesto normativamente por una autoridad legislativa no facultada para ello.

Para explicar este vicio de constitucionalidad debemos recordar que en términos del artículo 30 de la Constitución Federal, **la nacionalidad se obtiene por nacimiento y naturalización**, y se reconoce a quienes reúnan, además, los requisitos de tener 18 años y tengan un modo honesto de vivir⁴³.

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 el de 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.

En concreto, el artículo 32⁴⁴ de la Constitución Federal señala que **habrá cargos y funciones para los que se requiere la calidad de mexicano por nacimiento, reservada a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad**, restricción que sólo será aplicable cuando por disposición expresa de la Norma Fundamental así se establezca, y en los demás casos que señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

Defendemos al Pueblo

⁴³ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

“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.”

⁴⁴ **“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 la Fuerza Armada permanente, 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 o al de la Guardia Nacional 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, patrones, 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.”

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:
 - Diputadas y Diputados (artículo 55 constitucional).
 - Senadoras y Senadores (artículo 58 constitucional).
 - Titular de la Presidencia de la República (artículo 82 constitucional).
 - Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Unión (artículo 95 constitucional).
 - Magistradas y Magistrados Electorales (artículo 99 constitucional).
 - Magistradas y Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial (artículo 100 constitucional).
 - Integrantes del órgano de administración judicial (artículo 100 constitucional).
 - Magistradas y Magistrados de Circuito, así como Juezas y Jueces de Distrito (artículo 97).
- Titular de la Fiscalía General de la República (artículo 102 constitucional).
- Secretarías y Secretarios de Estado (artículo 91 constitucional).
- Gobernaturas, Diputaciones de los Congresos locales y Magistraturas de los Poderes Judiciales estatales (artículo 116 constitucional)
- Magistraturas del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México (artículo 122 constitucional)
- Ejército, Armada, Fuerza Aérea, Guardia Nacional, 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)

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 factible sostener que **el legislador federal es la única autoridad facultada para establecer ciertos cargos y funciones que requieren la nacionalidad mexicana por nacimiento** distintos a los que ya prevé la Constitución.

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 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.⁴⁵

En una primera interpretación, ese Tribunal Pleno, al resolver 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.

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.

Sin embargo, en la acción de inconstitucionalidad **93/2018**, la entonces integración de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación no solo reconoció que ha variado su criterio en relación con la competencia o incompetencia de las legislaturas locales para regular la exigencia de tener la nacionalidad mexicana por nacimiento para determinados cargos públicos, sino que también hizo un importante esfuerzo por establecer un criterio mayoritario, el cual **concluye 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.**⁴⁶

⁴⁵ Cfr. Sentencia acción de inconstitucionalidad 48/2009, Ministro Ponente: Sergio A. Valls Hernández.

⁴⁶ 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.

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 1° 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 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 objetivo⁴⁷.

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 1° 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 mandato de la Constitución Federal.⁴⁸

Es así como **los órganos legislativos locales** que establezcan el requisito de contar con la nacionalidad mexicana 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 de la Ley Suprema, el cual sólo menciona al Congreso de la Unión cuando refiere que existen cargos públicos para cuyo ejercicio deben ser personas mexicanas por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad**, 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 Legislador Federal la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento, por lo que **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**.⁴⁹

⁴⁷ *Idem*, párr. 50.

⁴⁸ *Idem*, párr. 58.

⁴⁹ 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 para desempeñar cargos o empleos, por ejemplo, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 35/2018, 46/2018, 59/2018, 87/2018, 88/2018, 4/2019, 40/2019, 111/2019, 113/2020, 182/2020, 192/2020, 39/2021, 61/2021, 65/2021, 101/2021, 111/2021, 165/2021, 35/2023 y 112/2024, entre muchas otras, todas promovidas por esta Institución Autónoma en contra de diversos ordenamientos legales estatales.

De conformidad con lo anterior, es inconcuso que la legislatura estatal al expedir la norma impugnada, actuó sin tener sustento constitucional porque incorporó a su normativa la exigencia de ser persona mexicana por nacimiento para un empleo público que **no está previsto en el catálogo establecido en la Constitución General de cargos que requieren esa calidad**; máxime que el Congreso local **no está habilitado** por la Norma Fundamental para requerir tal atributo para el desempeño de un empleo en el servicio público de la entidad.

En suma, el Congreso duranguense al establecer en el precepto normativo impugnado el requisito de ser persona mexicana por nacimiento para fungir como oficial judicial, **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, en la inteligencia de 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 Federal⁵⁰.

Por ende, lo procedente es que ese Alto Tribunal Constitucional **declare la inconstitucionalidad del artículo 278, párrafo tercero, fracción I, en la porción normativa “por nacimiento”, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Durango**, ya que –en términos del artículo 32 de la Norma Fundamental– los órganos legislativos locales que establezcan dicha exigencia no están facultados para ello por estar conferido únicamente al Congreso de la Unión; situación que redundará en perjuicio del derecho de seguridad jurídica y legalidad ya que impide a una persona acceder a un cargo público sin que la autoridad legislativa realmente tenga atribuciones para crear la norma.

⁵⁰ Cfr. 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.

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 la disposición impugnada, por lo que se solicita atentamente que, de ser declarada inválida, 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 Ma. 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.

2. Copia simple del medio oficial de difusión de la entidad en el que consta la publicación de la norma impugnada. (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 designada como delegada 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, declare fundados los conceptos 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 de los conceptos de invalidez planteados en la demanda.



CVA