

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
100/2021 y SU ACUMULADA 101/2021**

**PROMOVENTES: PODER EJECUTIVO
FEDERAL Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS**

**MINISTRO PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
SECRETARIA: ÚRSULA HERNÁNDEZ MAQUÍVAR
SECRETARIO ADJUNTO: REYNALDO DANIEL MARTÍNEZ SÁNCHEZ**

**VISTO BUENO
SR. MINISTRO**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día trece de septiembre de dos mil veintidós.

VISTOS los autos para resolver la acción de inconstitucionalidad 100/2021 y su acumulada 101/2021, promovidas, respectivamente, por el Poder Ejecutivo Federal y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y

R E S U L T A N D O:

- 1 PRIMERO. Escritos iniciales.** A través de sendos escritos recibidos el veintiocho de junio de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Julio Scherer Ibarra, en su carácter de Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal y María del Rosario Piedra Ibarra, en su calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovieron acción de inconstitucionalidad en la que solicitaron la invalidez de diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, las cuales fueron reformadas mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintiocho de mayo de dos mil veintiuno.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 100/2021
Y SU ACUMULADA 101/2021

- 2 Las porciones normativas impugnadas son las que a continuación se precisan:

Promovente	Disposiciones impugnadas
Poder Ejecutivo Federal.	Artículo 21, fracción I, en la porción normativa <i>“por nacimiento”</i> .
Comisión Nacional de los Derechos Humanos.	Artículo 21, fracciones I, en la porción normativa <i>“por nacimiento”</i> y IV, en sus porciones normativas <i>“doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare”</i> y <i>“u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena”</i> .

- 3 **SEGUNDO. Preceptos constitucionales que se estiman violados.**

Los promoventes sostienen que las normas combatidas transgreden los artículos 1, 5, 14, 16, 30, 32, y 35, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 9, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 2, 4 y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

- 4 **TERCERO. Conceptos de invalidez**

- 5 **I. Poder Ejecutivo Federal.** Este accionante impugna el artículo 21o, fracción I, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, que establece que para ser visitador de ese organismo se requiere tener la calidad de mexicano **por nacimiento**. Esto, bajo los siguientes argumentos:

- La medida impugnada no resiste un examen de proporcionalidad o razonabilidad, puesto que la restricción a la participación de las personas naturalizadas mexicanas no obedece a ninguna razón objetiva, excepción o supuesto constitucionalmente válido. El legislador estatal pretende discriminar caprichosamente a los mexicanos que obtuvieron su nacionalidad por naturalización al negarles la posibilidad de ser nombrados visitadores de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

- Toda vez que no se trata de un cargo o función ligada a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que deban evitarse compromisos con estados extranjeros, los requisitos deben ceñirse a méritos y capacidades, mas no al origen nacional de las personas.
- La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en diversos precedentes que son inconstitucionales las normas expedidas por las legislaturas locales que exigen el requisito de ser mexicano por nacimiento, pues esa facultad es exclusiva del Congreso de la Unión.

6 **II. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** Esta promovente plantea, en síntesis, lo siguiente.

7 **a)** Inconstitucionalidad del artículo 21o, fracción I, en la porción normativa *“por nacimiento”*, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.

- La Ley Fundamental establece que el Congreso de la Unión es el único legitimado para reservar determinados cargos a las personas mexicanas por nacimiento; en consecuencia, el Congreso Neoleonés se encuentra inhabilitado constitucionalmente para exigir dicha calidad para acceder a cualquier cargo público.
- De la revisión del proceso legislativo del decreto impugnado se desprende que la intención del legislador, por lo que hace a la porción normativa combatida, fue evitar la remisión que hacía a una ley distinta para conocer los requisitos necesarios para ejercer el cargo de visitador de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y establecer las exigencias para ser designado como

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 100/2021
Y SU ACUMULADA 101/2021**

visitador de la Comisión. Esto constituye un nuevo acto legislativo susceptible de impugnarse a través de la controversia constitucional.

- Las personas ciudadanas mexicanas por naturalización al igual que las mexicanas por nacimiento tienen todos los derechos y obligaciones que establece la Constitución Federal, incluyendo los derechos a dedicarse a la profesión o trabajo que les acomode, siendo lícitos, así como a ser nombradas para cualquier empleo o comisión en el servicio público que no esté reservado constitucionalmente o por leyes del Congreso de la Unión para las personas mexicanas por nacimiento.
- El artículo 32 de la Constitución Federal señala que habrá cargos y funciones para los que se requiere la calidad de mexicano por nacimiento, restricción que sólo será aplicable por disposición expresa de la Norma Fundamental, así como en los casos en que se establezcan en otras leyes del Congreso de la Unión. De acuerdo con lo anterior, el legislador federal es la única autoridad facultada para establecer ciertos cargos y funciones que requieren esa calidad.
- Al resolver la acción de inconstitucionalidad 93/2018 y en precedentes posteriores, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo 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.
- El requisito consistente en exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento para ser visitador de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León no tiene sustento constitucional, toda vez que, por un lado, ese requisito no está previsto en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución Federal requiere esa calidad y, por otro lado, el legislador no está habilitado por la Norma Fundamental para establecerlo para el desempeño de un empleo en el servicio público en la entidad.
- Al margen de lo anterior, la norma impugnada transgrede el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal, que se refiere al acceso de cualquier mexicano a la ocupación de cargos en la función pública en condiciones de igualdad, siempre y cuando se cumplan las calidades exigidas por las leyes, que deben entenderse referidas a méritos y capacidades, pero no a la nacionalidad.

8 **b)** Inconstitucionalidad del artículo 21o, fracción IV, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, en las porciones normativas que establecen como requisito para ser visitador de ese órgano autónomo el no haber sido condenado por delito **doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, cualquiera que haya sido la pena.**

- Las exigencias previstas en las porciones normativas impugnadas resultan desproporcionadas y tienen por efecto excluir de forma injustificada a un sector de la población de la posibilidad de ejercer un cargo, por lo que transgreden el derecho de igualdad y no discriminación. Adicionalmente, se trata de una medida legislativa que atenta contra el ejercicio del derecho a la libertad de trabajo y al acceso a un empleo en el servicio público.
- Las porciones impugnadas limitan de forma genérica los derechos de las personas que fueron condenadas por cualquier delito doloso, así como cualquier otro que afecte seriamente la buena fama en el concepto público, sin considerar en ninguna de las dos hipótesis si la conductas por las que el sujeto fue sancionado se relacionan o no con las funciones a desempeñar con motivo del cargo.
- No es constitucionalmente válido que, por regla general, se impida el acceso al desempeño del servicio público a las personas que hubieren cumplido una pena, una vez que cumplieron con ella, ya que ello se traduce en una exclusión injustificada y discriminatoria para las personas que se encuentran en esa condición.
- Para que una restricción de esa naturaleza sea válida, deben examinarse las funciones y obligaciones que tiene a cargo cada uno de los puestos correspondientes y, hecho lo anterior, señalar con precisión únicamente las conductas ilícitas que se encuentran estrechamente vinculadas con el empleo de que se trate.
- La porción *“u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público”* resulta amplia y ambigua, ya que será el operador jurídico quien determine en qué casos la comisión de un determinado delito y su sanción ha restado la honorabilidad o reputación de una persona. Además, se pasa por alto que la fama

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 100/2021
Y SU ACUMULADA 101/2021

no puede tener una connotación o significado uniformemente aceptable por todos.

- Se trata de una medida arbitraria, pues cualquier delito cometido, incluidos los culposos o aquellos que por su comisión sólo ameritaron una penalidad mínima, pueden ser considerados como elementos que mermen la reputación o renombre de una persona a juicio de otra.
- El mero hecho de cometer un ilícito y haber sido sancionado no tiene la consecuencia de marcar a su autor como un “*delincuente*” de por vida o como una persona que carece de honestidad y probidad, pues una vez que la persona ha cumplido la pena debe estimarse que se encuentra en aptitud de volver a ocupar un cargo público.
- La norma impugnada debe ser analizada a la luz de la proscripción constitucional de hacer distinciones entre las personas que han sido condenadas y aquellas que no tienen antecedentes penales.
- Tales disposiciones no superan un escrutinio ordinario de proporcionalidad, ya que la medida no guarda una relación directa, clara e indefectible para el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que pudiera ser el ejercicio idóneo de las funciones de la persona que se desempeñe como visitador de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.
- El hecho de que una persona haya sido condenada por la comisión de algún delito forma parte de su vida privada, de su pasado y proyección social; por ello, no es dable que por esa razón se le impida participar activamente en los asuntos que atañen a su comunidad.

9 Finalmente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita que los efectos de la eventual declaratoria de invalidez se hagan extensivos a las disposiciones relacionadas.

10 **CUARTO. Registro, acumulación, turno y admisión.** Por autos dictados el uno de julio de dos mil veintiuno, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar los expedientes relativos a las acciones de inconstitucionalidad promovidas por el Poder Ejecutivo Federal y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 100/2021
Y SU ACUMULADA 101/2021**

a las que correspondieron los expedientes 100/2021 y 101/2021, respectivamente, y las turnó al Ministro Luis María Aguilar Morales para la instrucción del procedimiento.

- 11 Mediante proveído de cinco de julio de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad y, entre otras cosas, ordenó dar vista a los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Nuevo León para que rindieran sus informes, así como a la Fiscalía General de la República para que estuviera en posición de formular pedimento.
- 12 **QUINTO. Informe del Poder Ejecutivo.** Por auto de dieciocho de agosto de dos mil veintiuno se tuvo por rendido el informe requerido al Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León, que expuso, en síntesis, lo siguiente:
- La promulgación del decreto impugnado se efectuó con fundamento en los artículos 71, 75, 77 y 88, fracción X, de la Constitución Política del Estado de Nuevo León.
 - La intervención del Poder Ejecutivo se limitó a la promulgación del decreto, respecto de la cual no se manifiestan conceptos de invalidez; por esa razón no se hace ninguna manifestación sobre tales conceptos.
- 13 **SEXTO. Informe del Poder Legislativo.** Por acuerdo de veintitrés de agosto de dos mil veintiuno se tuvo por rendido el informe del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León. Esta autoridad manifestó fundamentalmente que:
- Al emitir las normas impugnadas el Congreso de Nuevo León actuó dentro de la esfera competencial que le corresponde y cumplió con todas las formalidades en el procedimiento legislativo.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 100/2021
Y SU ACUMULADA 101/2021

- Las normas impugnadas no constituyen un nuevo acto legislativo, pues no implicó una modificación al sistema normativo al que fueron adheridas.
- La norma impugnada no es transgresora de los derechos humanos porque es una medida necesaria para los fines que se persiguen.

14 **SÉPTIMO. Pedimento.** El Fiscal General de la República se abstuvo de formular pedimento.

15 **OCTAVO. Alegatos y cierre de instrucción.** Mediante proveído de siete de septiembre de dos mil veintiuno se tuvieron por formulados los alegatos del Poder Ejecutivo Federal y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; además, se declaró cerrada la instrucción a efecto de proceder a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO

16 **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo establecido en los artículos 105, fracción II, incisos c) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder

¹ **Art. 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. (...)

c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas; (...)

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; (...).

Judicial de la Federación², en relación con el punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece³. Lo anterior, porque el Poder Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantean que diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León contravienen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- 17 **SEGUNDO. Precisión de las disposiciones impugnadas.** Tanto el Poder Ejecutivo Federal como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos combaten el artículo 21o, fracción I, en la porción normativa “*por nacimiento*”, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León. La Comisión accionante impugna, además, el artículo 21o, fracción IV, del ordenamiento mencionado, en sus porciones normativas “*doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare*” y “*u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena*”.
- 18 Tales disposiciones son del contenido literal siguiente:

² **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno: (...)

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (...).

³ **SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: (...)

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención; (...).

“ARTÍCULO 21o.- LOS VISITADORES DE LA COMISIÓN ESTATAL DEBERÁN REUNIR PARA SU DESIGNACIÓN LOS SIGUIENTES REQUISITOS:

I.- SER CIUDADANO MEXICANO POR NACIMIENTO EN PLENO EJERCICIO DE SUS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS;

(...)

IV.- GOZAR DE BUENA REPUTACIÓN Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO QUE AMERITE PENA CORPORAL DE MÁS DE UN AÑO DE PRISIÓN; PERO SI SE TRATARE DE ROBO, FRAUDE, FALSIFICACIÓN, ABUSO DE CONFIANZA, PECULADO U OTRO QUE LASTIME SERIAMENTE LA BUENA FAMA EN EL CONCEPTO PÚBLICO, INHABILITARÁ PARA EL CARGO, CUALQUIERA QUE HAYA SIDO LA PENA; (...)”.

(Énfasis añadido)

- 19 **TERCERO. Oportunidad.** De acuerdo con el artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Ley Reglamentaria)⁴, el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial y, en caso de que el último día del plazo sea inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
- 20 En el caso, las normas impugnadas fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el viernes veintiocho de mayo de dos mil veintiuno, por lo que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió **del sábado veintinueve de mayo al domingo veintisiete de junio de ese año.**

⁴ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...).

21 En ese sentido, toda vez que los escritos iniciales de las acciones de inconstitucionalidad se recibieron el **lunes veintiocho de junio de dos mil veintiuno** en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considera que su presentación fue oportuna, en la inteligencia de que el domingo veintisiete de junio –último día del plazo– fue inhábil en términos del artículo 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁵.

22 **CUARTO. Legitimación.** Las acciones de inconstitucionalidad fueron promovidas por parte legitimada, como se expondrá en los siguientes párrafos.

23 **I. Acción de inconstitucionalidad 100/2021, promovida por el Poder Ejecutivo Federal**

24 El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal dispone que el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, está legitimado para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de normas federales o estatales, como es el caso de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.

25 Además, el escrito inicial fue firmado por Julio Scherer Ibarra, Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal⁶, a quien, en términos de lo dispuesto en el precepto constitucional antes citado, así como en los artículos 43,

⁵ **Artículo 143.** En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la Ley.

⁶ Esta calidad quedó acreditada con la copia certificada del nombramiento expedido por el Presidente de la República el cinco de diciembre de dos mil dieciocho.

fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal⁷ y 9, fracción XI, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal⁸, corresponde representar al Presidente de la República en las acciones de inconstitucionalidad.

26 **II. Acción de inconstitucionalidad 101/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

27 En términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada para promover este medio de control constitucional en contra de leyes de las entidades federativas, entre otras normas generales, que desde su perspectiva vulneren derechos humanos. Al respecto, conviene apuntar que la promovente plantea que las disposiciones impugnadas transgreden los principios de seguridad jurídica, igualdad y no discriminación, legalidad, libertad de trabajo, así como el derecho de acceso a un cargo público.

28 Asimismo, el escrito inicial fue suscrito por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁹, a quien corresponde promover las acciones de

⁷ **Artículo 43.-** A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes: (...)

X.- Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios y procedimientos en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. En el caso de los juicios y procedimientos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá determinar la dependencia en la que recaerá la representación para la defensa de la Federación. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas; (...).

⁸ **Artículo 9.-** El Consejero tendrá las facultades indelegables siguientes: (...)

XI. Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (...).

⁹ Esa calidad quedó acreditada con la copia certificada del acuerdo de doce de noviembre de dos mil diecinueve, expedido por la Presidenta y el Secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Senado de la República,

inconstitucionalidad en representación de dicha Comisión, en términos de lo establecido en los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹⁰ y 18, párrafo primero, de su Reglamento Interno¹¹.

29 **QUINTO. Causas de improcedencia.** Al rendir su informe, el Congreso del Estado de Nuevo León solicitó que se decrete la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad y manifestó que las disposiciones impugnadas no constituyen un nuevo acto legislativo, ya que su reforma no implicó una modificación al sistema normativo al que fueron adheridas.

30 A juicio de este Tribunal Pleno, debe **desestimarse** lo argumentado por el órgano emisor de las normas impugnadas.

31 En efecto, el Pleno de este Alto Tribunal ha sostenido que existe un nuevo acto legislativo, para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad, cuando se actualizan los siguientes aspectos:

a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal) y

en el que consta su designación por el período comprendido del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

¹⁰ **Artículo 15.-** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; (...)

XI.- Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...).

¹¹ **Artículo 18. (Órgano ejecutivo)**

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

b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material.

- 32 El primer aspecto se refiere a que la norma impugnada haya sido objeto del desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo, tales como: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Este último paso resulta relevante, puesto que es a partir de la publicación que puede ejercitarse la acción de inconstitucionalidad o controversia constitucional por medio de los entes legitimados.
- 33 El segundo requisito significa que la modificación a la norma debe ser sustantiva o material, es decir, que exista un cambio que modifique la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto. Una modificación al sentido normativo será considerada un nuevo acto legislativo. Esto no acontece, por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado. Tampoco cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas.
- 34 En este sentido, no basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente, sino que la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada.
- 35 Siguiendo lo anterior, la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema. El ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto en dicho sistema, aunque sea tenue.

- 36 Conforme a esta definición de nuevo acto legislativo, no cualquier modificación puede provocar la procedencia o el sobreseimiento de un asunto, sino que, una vez agotadas las fases del procedimiento legislativo, la modificación necesariamente debe producir un impacto en el mundo jurídico. En este orden de ideas, también quedarían excluidas aquellas reformas de tipo metodológico que derivan propiamente de la técnica legislativa, en la que por cuestiones formales deban ajustarse la ubicación de los textos o en su defecto los cambios de nombres de ciertos entes, dependencias y organismos.
- 37 Lo que esta Suprema Corte busca con este entendimiento sobre el nuevo acto legislativo es controlar o verificar cambios normativos reales y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, esto es, cambios que afecten la esencia de la institución jurídica que se regula, que deriven precisamente del producto del poder legislativo.
- 38 Han sido múltiples las reflexiones realizadas en torno al concepto de nuevo acto legislativo, en sus criterios formal y material, como consecuencia de diversos factores. Así, la postura de este Alto Tribunal se ha ido matizando con el objeto de evidenciar con mayor claridad los casos en que se actualiza un nuevo acto legislativo. De esta forma, el criterio que actualmente rige para esta Suprema Corte consiste en que, para estimar que se está frente a un nuevo acto legislativo, **debe existir un cambio en el sentido normativo** de la norma impugnada. Es decir, es imperioso que existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o alcance del precepto de que se trata.
- 39 En el caso, se actualiza el primer requisito, relativo a que se haya llevado a cabo un procedimiento legislativo en relación con las

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 100/2021
Y SU ACUMULADA 101/2021**

disposiciones impugnadas de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, pues éstas fueron producto de un proceso que inició con la presentación de diversas iniciativas que fueron objeto de dictamen de la Comisión de Desarrollo Social, Derechos Humanos y Asuntos Indígenas del Congreso del Estado, que posteriormente fue aprobado por el Pleno de ese órgano legislativo y culminó con la expedición del decreto de reformas publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de mayo de dos mil veintiuno.

- 40 Además, las reformas a las disposiciones impugnadas constituyen un cambio normativo, como se desprende del siguiente cuadro comparativo.

Texto previo a la reforma de 28 de mayo de 2021	Texto impugnado
<p>ARTÍCULO 21o.- LOS VISITADORES DE LA COMISIÓN ESTATAL DEBERÁN REUNIR PARA SU DESIGNACIÓN LOS REQUISITOS QUE ESTABLECE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL PARA LOS JUECES DE PRIMERA INSTANCIA Y SERÁN NOMBRADOS Y REMOVIDOS LIBREMENTE POR LA PERSONA TITULAR DE LA PRESIDENCIA DE LA COMISIÓN. NO PODRÁN SER DETENIDOS, MULTADOS O JUZGADOS POR LAS OPINIONES O RECOMENDACIONES QUE FORMULEN O POR LOS ACTOS QUE REALICEN EN EJERCICIO DE LAS ATRIBUCIONES PROPIAS DE SU CARGO; QUEDANDO SUJETOS A RESPONSABILIDAD CONFORME AL TÍTULO VII DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO.</p>	<p>ARTÍCULO 21o.- LOS VISITADORES DE LA COMISIÓN ESTATAL DEBERÁN REUNIR PARA SU DESIGNACIÓN LOS SIGUIENTES REQUISITOS:</p> <p>I.- SER CIUDADANO MEXICANO POR NACIMIENTO EN PLENO EJERCICIO DE SUS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS;</p> <p>(...)</p> <p>IV.- GOZAR DE BUENA REPUTACIÓN Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO QUE AMERITE PENA CORPORAL DE MÁS DE UN AÑO DE PRISIÓN; PERO SI SE TRATARE DE ROBO, FRAUDE, FALSIFICACIÓN, ABUSO DE CONFIANZA, PECULADO U OTRO QUE LASTIME SERIAMENTE LA BUENA FAMA EN EL CONCEPTO PÚBLICO, INHABILITARÁ PARA EL CARGO, CUALQUIERA QUE HAYA SIDO LA PENA; (...)</p>

41 Como se puede apreciar, antes de su reforma, el artículo 21 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, en el que se ubican las porciones normativas combatidas, remitía a un ordenamiento distinto para efecto de establecer los requisitos que se deben reunir para ocupar el cargo de visitador de ese órgano autónomo, mientras que a partir de la reforma impugnada se precisaron en la propia ley tales requisitos. Esto pone de manifiesto que, contrario a lo argumentado por el órgano emisor de la norma impugnada, la expedición de las porciones normativas impugnadas en este medio de control de constitucionalidad **entraña un cambio en su sentido normativo** susceptible de combatirse a través de la acción de inconstitucionalidad.

42 Dicho esto, al no advertirse de oficio la actualización de algún motivo de improcedencia, se procede al estudio de fondo del asunto.

43 **SEXTO. Estudio de fondo.** Por cuestión de método, el análisis de fondo del asunto se dividirá en los dos rubros que se desarrollarán a continuación.

44 **Tema I. Constitucionalidad del requisito relativo a ser mexicano por nacimiento para ocupar el cargo de visitador de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León**

45 Tanto el Poder Ejecutivo Federal como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos manifiestan en sus conceptos de invalidez que el artículo 21, fracción I, en la porción normativa “*por nacimiento*”, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, resulta inconstitucional porque, entre otros vicios, el Congreso local no se encuentra habilitado constitucionalmente para establecer dicha calidad para el desempeño de un cargo público.

46 Para seguir con el estudio, importa reiterar que la disposición impugnada señala:

“ARTÍCULO 21o.- LOS VISITADORES DE LA COMISIÓN ESTATAL DEBERÁN REUNIR PARA SU DESIGNACIÓN LOS SIGUIENTES REQUISITOS:

I.- SER CIUDADANO MEXICANO POR NACIMIENTO EN PLENO EJERCICIO DE SUS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS;

(...)”

(Énfasis añadido)

47 A juicio de este Tribunal Pleno, resulta **fundado** el concepto de invalidez señalado líneas arriba.

48 Al respecto, es conveniente precisar que este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad **87/2018**¹², sostuvo que, derivado de una interpretación sistemática del artículo 1º en relación con el diverso 32, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento, no corresponde a las entidades federativas, por lo que éstas no pueden, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandando de la Constitución Federal¹³.

¹² Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por no superar un test de escrutinio estricto, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por no superar un test de razonabilidad, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat por no superar un test de escrutinio estricto, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por tratarse de una distinción indisponible para las leyes federales o locales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 23 Bis B, fracción I, en su porción normativa “por nacimiento”, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, adicionado mediante Decreto Número 827, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, por razón de la incompetencia de la legislatura local para regular el requisito de ser mexicano por nacimiento para ejercer diversos cargos públicos.

¹³ En dicho precedente se precisó que ello no implicaba, en ese momento, un pronunciamiento respecto de la eventual facultad del Congreso de la Unión para regular esta materia, dado que el tema tratado en el caso concreto versaba sobre la invalidez de una norma perteneciente a una legislación local.

- 49 Además, en dicho asunto se destacó que la reserva consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos públicos no era irrestricta, pues encontraba su límite en que los cargos y funciones correspondientes sean estratégicos y prioritarios; de lo contrario, podría considerarse una distinción discriminatoria para el acceso a esos empleos públicos a los mexicanos por naturalización y, por tanto, violatoria del principio de igualdad y no discriminación previsto en los artículos 1º, párrafo quinto, 32 y 133 de la Constitución Federal.
- 50 Asimismo, se destacó que la habilitación constitucional a cargo de la Federación o de los Estados para regular una determinada materia es un presupuesto procesal de la mayor relevancia para cualquier análisis de fondo, pues de concluirse que el Congreso de una entidad federativa, no se encuentra habilitado para establecer dicha exigencia, se actualizará inmediatamente la invalidez de la disposición impugnada, sin necesidad de analizar si la norma tiene un fin válido, pues resultará inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.
- 51 Dichas consideraciones fueron reiteradas por este Tribunal Constitucional en las acciones de inconstitucionalidad **59/2018**¹⁴, **4/2019**¹⁵, **35/2018**¹⁶, **40/2019**¹⁷, **88/2018**¹⁸, **93/2018**¹⁹, **45/2018** y su acumulada **46/2018**²⁰, **157/2017**²¹, y **67/2018** y su acumulada **69/2018**²².

¹⁴ Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte.

¹⁵ Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte.

¹⁶ Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte.

¹⁷ Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.

¹⁸ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte.

¹⁹ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte.

²⁰ Resuelta en sesión de dieciocho de junio de dos mil veinte.

²¹ Resuelta en sesión de veintitrés de julio de dos mil veinte.

²² Resuelta en sesión de treinta de julio de dos mil veinte.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 100/2021
Y SU ACUMULADA 101/2021

- 52 Ahora, en la acción de inconstitucionalidad **111/2019**²³, así como en las diversas acciones **113/2020**²⁴, **182/2020**²⁵, **192/2020**²⁶, **39/2021**²⁷ y **6/2020**²⁸, falladas recientemente, este Tribunal Pleno mantuvo su criterio en el sentido de que las legislaturas de los Estados no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas, pues, de hacerlo, llevará indefectiblemente, a declarar la invalidez de las porciones normativas que así lo establezcan.
- 53 Sin embargo, para llegar a dicha conclusión, se partió únicamente del estudio de los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Federal, sin la necesidad de recurrir a la interpretación sistemática antes mencionada ni al estudio del principio de igualdad y no discriminación.
- 54 Además, en las mencionadas acciones de inconstitucionalidad **39/2021** y **6/2020**, se consideró que era necesario eliminar las referencias a la reforma constitucional en materia de nacionalidad, específicamente, en el tema de los cargos y funciones a áreas estratégicas y prioritarias, al considerarse que no se encontraban relacionadas con la problemática en estudio.
- 55 En consecuencia, al ser estos últimos asuntos los que contienen el criterio vigente del Tribunal Pleno, el estudio de la porción normativa impugnada en este asunto se realizará conforme a las consideraciones sostenidas en ellos.
- 56 En ese sentido, es importante realizar un análisis de las normas que tienen como finalidad regular el tema de la nacionalidad en México. Para

²³ Resuelta en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte.

²⁴ Resuelta en sesión de veintidós de abril de dos mil veintiuno.

²⁵ Resuelta en sesión de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno.

²⁶ Resuelta en sesión de veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno.

²⁷ Resuelta en sesión de veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno.

²⁸ Resuelta en sesión de diez de enero de dos mil veintidós.

pronta referencia, se transcriben los preceptos constitucionales relevantes para estudiar el caso concreto:

“Artículo. 30. *La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.*

A).- Son mexicanos por nacimiento:

I.- Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

II.- Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos, de madre mexicana o de padre mexicano;

III.- Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y

IV.- Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B).- Son mexicanos por naturalización:

I.- Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.

II.- La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.

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

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

En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier

cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patronos, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practicaje 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.

Artículo. 37. (...)

A).- Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

B).- La nacionalidad mexicana por naturalización se perderá en los siguientes casos:

I.- Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, y

(...)".

57 De los artículos constitucionales antes citados se desprende lo siguiente:

- a)** La nacionalidad mexicana podrá adquirirse por nacimiento o por naturalización (nacionalidad mexicana originaria y derivada, respectivamente).
- b)** La nacionalidad mexicana por nacimiento está prevista en el apartado A del artículo 30 constitucional, a través de los sistemas de *ius soli* y de *ius sanguinis*, esto es, en razón del lugar del nacimiento y en razón de la nacionalidad de los padres o de alguno de ellos, respectivamente.

- c)** La nacionalidad por naturalización, denominada también derivada o adquirida, es conforme al apartado B del citado artículo 30 constitucional, aquella que se adquiere por voluntad de una persona, mediante un acto soberano atribuido al Estado que es quien tiene la potestad de otorgarla, una vez que se surten los requisitos que el propio Estado establece para tal efecto.
- d)** De acuerdo con el artículo 30 constitucional, apartado B, acceden a la mexicanidad por naturalización las personas extranjeras que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores la carta de naturalización y la mujer o varón extranjero que contraiga matrimonio con varón o mujer mexicana, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y reúnan los requisitos establecidos en la ley relativa.
- e)** Se dispone lo relativo a la doble nacionalidad, así como a los cargos y funciones para los que se requiera la mexicanidad por nacimiento y no se adquiriera otra nacionalidad.
- f)** Finalmente, se establece que ninguna persona mexicana por nacimiento podrá ser privada de su nacionalidad y los motivos de pérdida de la mexicanidad por naturalización.

58 El texto vigente de los artículos 30, 32 y 37 constitucionales tiene su origen en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, de cuyo procedimiento destaca lo siguiente:

- a)** La reforma tuvo por objeto la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte alguna otra nacionalidad o ciudadanía, para que quienes opten por alguna nacionalidad distinta a la mexicana puedan ejercer

plenamente sus derechos en su lugar de residencia, en igualdad de circunstancias.

- b)** La reforma se vio motivada por el importante número de mexicanos residentes en el extranjero y que se ven desfavorecidos frente a los nacionales de otros países cuyas legislaciones consagran la no pérdida de su nacionalidad.
- c)** Con la reforma, México ajustó su legislación a una práctica internacional facilitando a los nacionales la defensa de sus intereses.
- d)** Se consideró que la reforma constituía un importante estímulo para las personas mexicanas que han vivido en el exterior, pues se eliminarían los obstáculos jurídicos para que después de haber emigrado puedan repatriarse a nuestro país.
- e)** En concordancia con el establecimiento de la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, se propuso eliminar las causales de pérdida de nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el apartado A del artículo 37 constitucional, salvo en circunstancias excepcionales, exclusivamente aplicables a personas naturalizadas mexicanas.
- f)** Por otra parte, se fortalecieron criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país, así como la voluntad real de ser mexicanos.
- g)** Se agregó un nuevo párrafo al artículo 32, para que aquellos mexicanos por nacimiento que posean otra nacionalidad, al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones, siempre sean considerados como mexicanos, para lo cual, al ejercitar tales

derechos y cumplir sus obligaciones, deberán sujetarse a las condiciones establecidas en las leyes nacionales.

59 En el dictamen de la Cámara de Diputados (instancia revisora) se sostuvo lo siguiente:

- a) Las reformas constitucionales tienen como principal objetivo establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte otra nacionalidad, ciudadanía o residencia, salvo en circunstancias excepcionales aplicables exclusivamente a personas naturalizadas mexicanas, siempre con la intervención del Poder Judicial, por lo que desaparecen las causales de pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el inciso A del artículo 37 constitucional.
- b) En el artículo 30 se establece la transmisión de la nacionalidad a los nacidos en el extranjero, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional, y a los que nazcan en el extranjero hijos de mexicanos por naturalización, lo que permitirá asegurar en estas personas el mismo aprecio que sus progenitores tienen por México.
- c) Se fortalecen tanto en el artículo 30 lo relativo a los extranjeros que contraen matrimonio con mexicanos, como en el artículo 37 lo relativo a la pérdida de la nacionalidad, criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y una voluntad real de ser mexicanos.
- d) Se agrega un nuevo párrafo al artículo 37 para que aquellas personas mexicanas por nacimiento que adquieran otra nacionalidad, al ejercer sus derechos derivados de la legislación mexicana, sean consideradas como mexicanas, por lo que, para el

ejercicio de esos derechos, deberán sujetarse a las condiciones que establezcan las leyes nacionales. Esta disposición tiene por objeto dejar en claro que aquellos mexicanos que se hayan naturalizado ciudadanos de otro país no podrán invocar la protección diplomática de gobierno extranjero, salvaguardando así otras disposiciones constitucionales, tales como la relativa a la doctrina Calvo.

- e) La reforma del artículo 32 resulta fundamental para evitar conflictos de intereses o dudas en la identidad de los mexicanos con doble nacionalidad, respecto del acceso a cargos que impliquen funciones públicas en este país. De ahí la conveniencia de que el precepto ordene que 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, así como que 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. A dicho texto se agrega que esa misma reserva *será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.*

60 Del análisis de la exposición de motivos se constata la consideración esencial del constituyente de que la nacionalidad mexicana no se agota por una demarcación geográfica, sino que se relaciona con el sentimiento de pertenencia, lealtad a las instituciones, a los símbolos, a la cultura y a las tradiciones, y que se trata de una expresión espiritual que va más allá de los límites impuestos por las fronteras y las normas. En el marco de esta reforma, que amplió los supuestos para la naturalización, el constituyente determinó que el ejercicio de ciertos cargos y funciones que se relacionan con el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales tienen que ser desempeñados por

personas mexicanas por nacimiento, pues sus titulares tienen que estar libres de cualquier vínculo jurídico o sumisión a otros países.

61 A partir de entonces, el Constituyente ha venido definiendo expresamente aquellos supuestos específicos para los que es necesario que la persona que los ejerza sea mexicana por nacimiento. Entre éstos, se encuentran las personas comisionadas del organismo garante del cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales federal, artículo 6º, apartado A; las personas comisionadas del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, artículo 28; las personas depositarias de los Poderes de la Unión, artículos 55, fracción I, 58, 82, fracción I, 95, fracción I, 99 y 100; la persona titular de la Auditoría Superior de la Federación, artículo 79; las personas secretarías de despacho, artículo 91; las personas magistradas electorales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, artículo 99; las personas consejeras del Consejo de la Judicatura Federal, artículo 100; el Fiscal General de la República, artículo 102 apartado A, segundo párrafo; las personas gobernadoras de los Estados y las personas magistradas integrantes de los Poderes Judiciales estatales, artículo 116; y las personas magistradas integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, artículo 122, apartado A, fracción IV.

62 En ese contexto se inserta precisamente la previsión del artículo 32 de la Constitución Política del país, en el que el propio Constituyente estableció expresamente diversos cargos públicos que deberán ser ocupados por personas mexicanas por nacimiento, pero, además, en términos de su segundo párrafo, estipuló que *esta reserva también será aplicable a los casos que así señalen otras leyes del Congreso de la Unión.*

- 63 Así, en cuanto a la atribución de establecer como requisito de elegibilidad para ocupar cargos públicos el ser persona mexicana por nacimiento en términos del artículo 32 constitucional, este Alto Tribunal arriba a la conclusión que los órganos legislativos locales que establezcan dicha exigencia no están facultados para ello, pues el segundo párrafo del precepto constitucional citado sólo menciona al Congreso de la Unión cuando refiere a que existen cargos públicos para cuyo ejercicio es necesaria la nacionalidad por nacimiento, y excluye a los congresos locales.
- 64 De ahí que, si el artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reserva de manera exclusiva al Constituyente federal la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de la mexicanidad por nacimiento, las entidades federativas no pueden en caso alguno, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los expresamente señalados en la Constitución Política del país²⁹.
- 65 Por lo tanto, aplicados tales razonamientos reseñados a la disposición aquí impugnada, resulta que ésta es inconstitucional, pues el Congreso del Estado de Nuevo León, en el artículo 21, fracción I, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, incorpora el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar el cargo de visitador, por lo que debe declararse inválida por incompetencia de la entidad federativa.
- 66 De acuerdo con lo anterior, se declara la **invalidez** de la porción normativa “**por nacimiento**”, prevista en el artículo 21o, fracción I, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.

²⁹ Sin que ello implique, en este momento, un pronunciamiento respecto de la eventual facultad del Congreso de la Unión para regular esta materia, dado que el tema tratado en la presente acción de inconstitucionalidad versa sobre la invalidez de una norma perteneciente a una legislación local.

67 **Tema II. Constitucionalidad de diversas porciones normativas del artículo 21o, fracción IV, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León**

68 Como se expuso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumenta que las porciones normativas impugnadas del artículo 21o, fracción IV, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León vulneran, entre otros, el derecho humano de igualdad y no discriminación al prever como requisito para ocupar el cargo de visitador el no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, cualquiera que haya sido la pena.

69 Para analizar el motivo de impugnación planteado, el estudio se dividirá de la siguiente manera: **A.** Parámetro de regularidad constitucional; **B.** Análisis de la porción normativa “*doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión*” y **C.** Análisis de la porción normativa “*u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena*”.

70 **A. Parámetro de regularidad constitucional**

71 No es la primera vez que este Tribunal Pleno analiza normas que en los requisitos para acceder a algún empleo o cargo público introducen cuestiones relacionadas con el pasado penal de una persona. Por esta razón, deben reiterarse las premisas esenciales de las que se ha partido en dichos asuntos.

- 72 Al respecto, el Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 107/2016³⁰, 83/2019³¹ y 50/2019³², entre otras, sostuvo que la igualdad reconocida en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.
- 73 Así, se ha considerado que el derecho humano de igualdad y la prohibición de discriminación obligan a toda clase de autoridades en el ámbito de sus competencias, pues su observancia debe ser un criterio básico para la producción normativa, para su interpretación y para su aplicación.
- 74 No obstante, también se ha precisado que si bien el sentido de la igualdad es colocar a las personas en condiciones de poder acceder a los demás derechos constitucionalmente reconocidos, lo cual implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo siempre, en cualquier momento y circunstancia, y en condiciones absolutas, sino que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio en forma injustificada. Por tanto, tal principio

³⁰ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez del artículo 64, en su porción normativa “y *no tener antecedentes penales*” de la Ley Número 9 orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz.

³¹ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de quince de octubre de dos mil veinte, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez del artículo 28, fracción X, en su porción normativa “no haber sido condenado por delito doloso” de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo.

³² Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte, en la que, por unanimidad de diez votos, se declaró la invalidez del artículo 80 Ter, en su porción normativa “sin antecedentes penales” de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo.

exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de manera que habrá ocasiones en que hacer distinciones estará vedado, y habrá otras en las que no sólo estará permitido, sino constitucionalmente exigido³³.

- 75 Por otra parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en su jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.)³⁴ que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (los cuales se han identificado como, igualdad en sentido formal o de derecho).
- 76 El principio de igualdad ante la ley obliga 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 deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
- 77 Mientras que el principio de 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

³³ Las mismas consideraciones se sostuvieron al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/2014, resuelta por el Tribunal Pleno el once de agosto de dos mil quince por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

³⁴ “**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.**” Registro 2015679. [J]; 10a. Época; Primera Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I, página 121; Pág. 121.

justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

- 78 También se ha destacado que el derecho humano a la igualdad no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo, o de hecho, la cual tiene por objeto remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.
- 79 En esa misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus vs. Brasil*, sostuvo que el derecho a la igualdad tiene dos dimensiones: la primera es la formal, que establece la igualdad ante la ley, y la segunda es la material o sustancial, que ordena la adopción de medidas positivas de promoción a favor de grupos históricamente discriminados o marginados. Bajo esta línea, señaló que el derecho a la igualdad implica la obligación de adoptar medidas para garantizar que la igualdad sea real y efectiva, es decir, corregir las desigualdades existentes para promover la inclusión y participación de los grupos históricamente marginados, garantizar a las personas o grupos en desventaja el goce efectivo de sus derechos y, en suma, brindar a las personas posibilidades concretas de ver realizada, en sus propios casos, la igualdad material³⁵.
- 80 Ahora bien, como fue resaltado por este Tribunal Pleno de manera reciente, por ejemplo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 263/2020³⁶, no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de

³⁵ Corte IDH. *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de San Antônio de Jesus vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párr. 199.

³⁶ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de

personas es discriminatoria, pues la distinción y la discriminación son jurídicamente diferentes, ya que mientras la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.

- 81 Adicionalmente, en dicho asunto se destacó que el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que todos los ciudadanos deben gozar del derecho y oportunidad de tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país³⁷.
- 82 En los mismos términos, el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal dispone como un derecho de la ciudadanía el poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público teniendo las calidades que establezca la ley³⁸.
- 83 Así, en el ámbito de su competencia, las legislaturas locales o el Congreso de la Unión gozan de una amplia configuración para definir en las leyes secundarias las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio

votos, se declaró la invalidez del artículo 20, fracción III, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas para el Estado de Nayarit que establecía como requisito para ser titular de la Comisión de Búsqueda, “no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público”.

³⁷ **23. Derechos Políticos**

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: (...)

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.”

³⁸ **Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía: (...)

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

público; no obstante, se ha interpretado que, cuando se utiliza el término “*las calidades que establezca la ley*”, se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a esta³⁹.

- 84 Por tanto, será necesario que los requisitos estén directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función, lo que exige criterios objetivos y razonables a fin de evitar la discriminación a personas que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias (aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas) necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión.
- 85 Ahora bien, en este asunto, las porciones normativas impugnadas tienen por objeto regular los requisitos que deben cumplir las personas que busquen acceder al cargo de visitador de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.
- 86 Antes de examinar las normas impugnadas, es necesario tener presente la naturaleza del cargo que debe reunir los requisitos impugnados, para lo cual resulta imperativo tomar en cuenta alguna de las disposiciones previstas en la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.
- 87 A fin de brindar un esquema general, debe decirse que, en términos del artículo 5 del ordenamiento combatido⁴⁰, la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León se integrará con un

³⁹ Acción de inconstitucionalidad 111/2019 fallada el 21 de julio de 2020 bajo la ponencia del ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. En el apartado que interesa, el precedente sigue lo fallado en las acciones de inconstitucionalidad 28/2006 y 30/2006 falladas el 5 de octubre de 2006 bajo la ponencia del ministro Juan Silva Meza.

⁴⁰ **ARTÍCULO 5o.-** LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS SE INTEGRARÁ CON: UN CONSEJO, UNA PERSONA TITULAR DE LA PRESIDENCIA, HASTA TRES VISITADORES QUE AUXILIARÁN A ÉSTE Y LO SUSTITUIRÁN EN SUS AUSENCIAS, UNA SECRETARÍA EJECUTIVA, ASÍ COMO EL PERSONAL PROFESIONAL, TÉCNICO Y ADMINISTRATIVO QUE SE NECESITE PARA EL MEJOR DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES.

Consejo, un presidente, **hasta tres visitadores** –que auxiliarán a éste y lo sustituirán en sus ausencias–, una secretaría ejecutiva, así como el personal técnico y administrativo que se necesite para el mejor desempeño de sus funciones.

- 88 Cabe destacar que, de acuerdo con el artículo 6 de la ley en cita, la Comisión Estatal de Derechos Humanos tiene múltiples atribuciones, entre las que destacan la recepción de quejas y denuncias de presuntas violaciones a los derechos humanos, así como su investigación, entre otras actividades relacionadas con la protección de los derechos humanos.
- 89 Ahora bien, los **visitadores** tienen diversas facultades, entre las que destacan: admitir o rechazar las quejas presentadas por los afectados, sus representantes o los denunciantes ante la Comisión; iniciar discrecionalmente, de oficio, la investigación de las denuncias de violación a los derechos humanos que aparezcan en los medios de comunicación; realizar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones de derechos humanos; así como realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendaciones o acuerdos, que se someterán a consideración de la persona titular de la presidencia de la Comisión⁴¹.

⁴¹ Esto se desprende del artículo 22 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, que establece:

ARTÍCULO 22o.- LOS VISITADORES TENDRÁN LAS SIGUIENTES FACULTADES Y OBLIGACIONES:

I.- ADMITIR O RECHAZAR LAS QUEJAS PRESENTADAS POR LOS AFECTADOS, SUS REPRESENTANTES O LOS DENUNCIANTES ANTE LA COMISIÓN;

(REFORMADA, P.O. 28 DE MAYO DE 2021)

II.- INICIAR DISCRECIONALMENTE, DE OFICIO, LA INVESTIGACIÓN DE LAS DENUNCIAS DE VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS QUE APAREZCAN EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN;

III.- REALIZAR LAS ACTIVIDADES NECESARIAS PARA LOGRAR, POR MEDIO DE LA CONCILIACIÓN, LA SOLUCIÓN INMEDIATA DE LAS VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS;

90 Dentro de los requisitos para ser visitador de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, se encuentra el de gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero, si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza, peculado u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena. En esta parte se contienen las porciones normativas impugnadas en este medio de control constitucional.

91 **B. Análisis del artículo 20, fracción IV, de la Ley Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León**

92 La disposición que a continuación se analizará es del contenido literal siguiente:

“ARTÍCULO 21o.- LOS VISITADORES DE LA COMISIÓN ESTATAL DEBERÁN REUNIR PARA SU DESIGNACIÓN LOS SIGUIENTES REQUISITOS:

(...)

IV.- GOZAR DE BUENA REPUTACIÓN Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO QUE AMERITE PENA CORPORAL DE MÁS DE UN AÑO DE PRISIÓN; PERO SI SE TRATARE DE ROBO, FRAUDE, FALSIFICACIÓN, ABUSO DE CONFIANZA, PECULADO U OTRO QUE LASTIME SERIAMENTE LA BUENA FAMA EN EL CONCEPTO PÚBLICO, INHABILITARÁ PARA EL CARGO, CUALQUIERA QUE HAYA SIDO LA PENA; (...).”

93 Las porciones impugnadas de la fracción transcrita prevén, en realidad, dos requisitos distintos. En primer lugar, no haber sido condenado por

IV.- REALIZAR LAS INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS NECESARIOS PARA FORMULAR LOS PROYECTOS DE RECOMENDACIONES O ACUERDOS, QUE SE SOMETERÁN (SIC) A LA PERSONA TITULAR DE LA PRESIDENCIA PARA SU CONSIDERACIÓN;

V.- LAS DEMÁS QUE LE SEÑALEN LA PRESENTE LEY Y LAS QUE SEAN NECESARIAS PARA EL MEJOR CUMPLIMIENTO DE SUS FUNCIONES.

delito doloso que amerite una pena corporal de más de un año de prisión y, en segundo lugar, si se trató de un delito *que lastime seriamente la buena fama en el concepto público*, la norma señala que la persona se considerará inhabilitada para ejercer el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

94 Este Tribunal Pleno considera que entre esos requisitos existen diferencias que justifican que su análisis se haga por separado.

95 **B.1. Análisis de la porción normativa “doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión”**

96 La Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el requisito relativo a no haber sido condenado por delito **doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión** resulta sobreinclusivo y contrario a los principios de igualdad y no discriminación.

97 Atendiendo al parámetro de regularidad expuesto, el concepto de invalidez formulado por la accionante resulta en esencia **fundado**.

98 Ciertamente, a la luz del parámetro que se ha reiterado en este asunto, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 107/2016 y 50/2019, se declaró la invalidez de las porciones normativas “no contar con antecedentes penales” y “sin antecedentes penales”, respectivamente, como requisito para aquellas personas que puedan ser potenciales ocupantes de los cargos públicos de Jefes de Manzana o Comisarios Municipales en los municipios del Estado de Veracruz o integrantes de un Comité de Contraloría Social en el Estado de Hidalgo.

99 En dichos precedentes, este Tribunal Pleno determinó que los legisladores locales hicieron una distinción que en estricto sentido no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente

al tipo de trabajo a desempeñar. Ello porque exigir al aspirante que demuestre que en su pasado no ha incurrido en una conducta que el sistema de justicia le haya reprochado, y ello haya dado lugar a sujetarlo a un proceso penal y/o, en su caso, a imponerle una pena, entraña que, para efectos del acceso al empleo, se introduzca una exigencia de orden moral, en el sentido de que la persona no debe haber incurrido antes en alguna conducta que la ley considerara jurídicamente reprochable para que pueda aspirar a la obtención del cargo, sin que ello tenga realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro del puesto público.

- 100 Por similares razones, en la acción de inconstitucionalidad 117/2020⁴² se declaró la invalidez del requisito consistente en “*no haber recibido condena por delitos dolosos*” para ejercer profesiones de trabajo social y psicología o carreras afines de las instituciones públicas y privadas que realicen estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción, previsto en la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua.
- 101 Ahora bien, en el análisis de las porciones normativas impugnadas, se presentan al menos dos problemas. El primero de ellos, es qué debe entenderse por *no haber sido condenado por delito doloso que amerite una pena corporal de más de un año de prisión*. El segundo, como lo señala la accionante, es que este requisito resulta sobreinclusivo y discriminatorio.
- 102 Respecto al primer problema, este Tribunal advierte que de las normas impugnadas no se desprende con claridad si el impedimento se actualiza hasta que exista una sentencia definitiva, es decir, que no esté pendiente de resolución algún medio de impugnación. Ello es relevante,

⁴² Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veinte de abril de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez del artículo 9, fracción V, de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua.

pues, de lo contrario, se trastocaría el principio de presunción de inocencia como regla de tratamiento⁴³.

- 103 Sin embargo, dicho problema puede ser superado, como se ha hecho en otros asuntos, a través de una interpretación conforme, a partir de la cual puede concluirse que el impedimento se actualizará únicamente cuando se trate de una condena definitiva y la persona se encuentra cumpliendo la sanción impuesta⁴⁴.
- 104 Por el contrario, por cuanto hace al segundo problema, relativo a la violación al derecho a la igualdad y no discriminación, no se supera un análisis de proporcionalidad ordinario de constitucionalidad.
- 105 Para realizar el análisis de las porciones normativas impugnadas, es necesario determinar, en primer lugar, si existe una distinción, ya sea explícita o implícita, entre dos grupos similares en relación con algún beneficio.
- 106 Este Tribunal Pleno considera que las porciones normativas sí hacen una distinción entre las personas que han sido condenadas por delito doloso que amerite una pena corporal de más de un año de prisión y aquellas personas que no han sido sancionadas de ese modo en relación con la posibilidad de ocupar el cargo de visitador de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.

⁴³ Similares consideraciones fueron sustentadas al resolver la acción de inconstitucionalidad 50/2021.

⁴⁴ En la acción de inconstitucionalidad 140/2020, este Tribunal Pleno estimó que los artículos 181, fracción V; 184, fracción IV, y 186 fracción VII, de la Ley Electoral Local son constitucionales, siempre y cuando se interpreten de conformidad con la Constitución en el sentido de que el impedimento relativo a estar condenada o condenado por delito de violencia política contra las mujeres en razón de género, se refiere a una condena definitiva (al no estar sujeta a ningún medio de impugnación o juicio de revisión constitucional) y solamente durante el tiempo en que se compurga la pena aplicada.

- 107 Cabe apuntar que la porción normativa impugnada debe ser analizada bajo un escrutinio ordinario, ya que el hecho de que se solicite ese requisito no constituye una categoría sospechosa; de tal suerte que, una vez que se ha determinado el grado del escrutinio, es necesario identificar los fines que se persiguen con la medida impugnada para estar en posibilidad de determinar si ésta resulta constitucionalmente válida y, en caso de que lo fuera, su instrumentalidad.
- 108 **Finalidad constitucionalmente válida.** A juicio de este Tribunal Pleno, la finalidad buscada por el legislador es constitucionalmente válida.
- 109 Ciertamente, es necesario partir, como se hizo en la acción de inconstitucionalidad 50/2021, de que los derechos humanos, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos⁴⁵.
- 110 Para poder identificar esa finalidad perseguida por el legislador, puede atenderse a los documentos que informan el proceso legislativo de la disposición analizada, o bien, a la interpretación de las propias normas combatidas⁴⁶.
- 111 En este caso, se estima que las normas impugnadas tienen un fin constitucionalmente válido al pretender establecer determinadas calidades para el acceso a cargos que son ejercidos en el ámbito de la protección de los derechos humanos, ya que buscan asegurar que accedan a los puestos sólo las personas que no han sido condenadas por un delito doloso, pues se piensa que de ese modo se prueba la rectitud, probidad y honorabilidad de la persona y que todas esas características son necesarias para el ejercicio de las funciones que

⁴⁵ Amparo en revisión 548/2018, Primera Sala, resuelto en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho por mayoría de cuatro votos.

⁴⁶ Ídem.

tienen encomendadas dentro de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.

- 112 **Instrumentalidad de la medida.** No obstante que la finalidad en sí misma es constitucionalmente válida, lo cierto es que el requisito de no haber sido condenado por delito doloso que amerite una pena corporal de más de un año de prisión no tiene relación directa, clara e indefectible para el necesario cumplimiento del fin detectado, consistente en crear un filtro estricto de acceso a los cargos dentro de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.
- 113 En efecto, la formulación de la porción normativa impugnada resulta en extremo general, ya que comprende a las personas condenadas por cualquier delito doloso cuya pena sea corporal y mayor a un año de prisión, aún y cuando no guarden relación con la función que se les va a encomendar.
- 114 Además, la porción normativa impugnada contiene hipótesis que:
- No permiten identificar si la sanción impuesta se encuentra en resolución firme.
 - No contiene límite temporal, en cuanto a si la sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente.
 - No distingue entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.
 - No distingue entre delitos cuyo bien jurídico tutelado pueda impactar o esté relacionado con las funciones del cargo y delitos cuyo bien tutelado no tengan conexión con el cargo a desempeñar.

- 115 Entonces, la porción normativa combatida infringe el derecho de igualdad porque, si bien está dirigida a todas aquellas personas que busquen aspirar al cargo de visitador de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, lo cierto es que establece un requisito para el acceso a un puesto público que excluye de manera genérica a cualquier persona que tuvo una condena por un delito doloso que amerite una pena corporal de más de un año de prisión, lo que genera una falta de razonabilidad de la medida, ya que el gran número de posibles supuestos comprendidos en la hipótesis normativa objeto de análisis impiden incluso valorar si tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño del cargo público.
- 116 En ese orden de ideas, si se restringe el acceso a un cargo público determinado porque el aspirante fue condenado por delito doloso que amerite una pena corporal de más de un año de prisión, sin duda puede presentarse una condición de desigualdad no justificada frente a otros potenciales candidatos, sobre todo si el respectivo antecedente de sanción no incide de forma directa e inmediata en la capacidad funcional para ejecutar de manera eficaz y eficiente las respectivas funciones.
- 117 Así, se estima que el requisito previsto en la porción normativa impugnada no es razonable, toda vez que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculado con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar, sino, en cierta forma, con su honor y reputación, a partir de no haber incurrido nunca en su pasado en una conducta dolosa que el sistema de justicia penal le haya reprochado a partir de una sanción determinada, lo cual también resulta sobreinclusivo.
- 118 En efecto, la generalidad del requisito se traduce en una prohibición absoluta y sobreinclusiva en el caso concreto. Por ello, el pronunciamiento de esta ejecutoria se limita a este tipo de normas

sobreinclusivas sin prejuzgar sobre otras que pudieran exigir el mismo requisito, pero especificando el tipo de delitos u otra sanción penal⁴⁷. Ahora, si bien el artículo 21, fracción IV, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León⁴⁸ hace referencia, por otra parte, a los delitos de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y peculado, no obstante, dicha porción normativa (sobre la cual se hará un pronunciamiento en el apartado relativo a los efectos, por extensión, de esta sentencia) tampoco permite identificar si la sanción impuesta se encuentra en resolución firme, no contiene límite temporal, en cuanto a si la sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente, ni distingue entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.

- 119 De este modo, es importante precisar que lo expuesto no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos públicos, incluidos los previstos en la ley impugnada, pueda resultar posible incluir una condición similar, pero que con respecto a determinados delitos, por sus características específicas, tengan el potencial de incidir de manera directa e inmediata en la función a desempeñar y en las capacidades requeridas para ello, lo que tendría que justificarse y analizarse caso

⁴⁷ Tal como se precisó en la acción de inconstitucionalidad 107/2016, resuelta por unanimidad en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte.

⁴⁸ **ARTÍCULO 21o.-** LOS VISITADORES DE LA COMISIÓN ESTATAL DEBERÁN REUNIR PARA SU DESIGNACIÓN LOS SIGUIENTES REQUISITOS:

[...]

IV.- GOZAR DE BUENA REPUTACIÓN Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO QUE AMERITE PENA CORPORAL DE MÁS DE UN AÑO DE PRISIÓN; PERO SI SE TRATARE DE ROBO, FRAUDE, FALSIFICACIÓN, ABUSO DE CONFIANZA, PECULADO U OTRO QUE LASTIME SERIAMENTE LA BUENA FAMA EN EL CONCEPTO PÚBLICO, INHABILITARÁ PARA EL CARGO, CUALQUIERA QUE HAYA SIDO LA PENA;

[...]

por caso, además de identificar los aspectos precisados en la parte final del párrafo anterior.

- 120 Sin embargo, por las razones ya expresadas, se considera que como están construidas las porciones normativas combatidas se genera un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad a esos cargos públicos a personas que en el pasado pudieron haber sido sancionadas penalmente, sin que ello permita justificar en cada caso y en relación con la función en cuestión la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto o comisión a desempeñar, sobre todo, tratándose de sanciones que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.
- 121 Además, es importante destacar que el legislador local, buscando asegurar el correcto desempeño del cargo de visitador en la Comisión Estatal de Derechos Humanos, recurre a cuestiones morales o de buena fama, como se hacía en siglos pasados, pues exigir el no haber sido condenado por delito doloso que amerite una pena corporal de más de un año de prisión no garantiza que la persona ejerza correctamente su función. En cambio, sí puede generar una situación estigmatizante, pues se presume que una persona que ha cometido un delito necesariamente seguirá delinquiriendo, lo cual es contrario al derecho penal de acto, que es protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 122 En efecto, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido⁴⁹ que la dignidad humana, protegida por el artículo

⁴⁹ En las tesis 1a./J. 21/2014 (10a.), de rubro: “**DERECHO PENAL DE ACTO. RAZONES POR LAS CUALES LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SE DECANTA POR DICHO PARADIGMA (INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LOS ARTÍCULOS 1o., 14, TERCER PÁRRAFO, 18, SEGUNDO PÁRRAFO, Y 22, PRIMER PÁRRAFO).**” Registro 2005918. [J]; 10a. Época; Primera Sala; Gaceta del S.J.F.; Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I; Pág. 354.

De la misma manera, en la tesis 1a./J. 19/2014 (10a.), de rubro: “**DERECHO PENAL DEL AUTOR Y DERECHO PENAL DEL ACTO. RASGOS**

1 constitucional, es la condición y base de todos los derechos humanos; además, al proteger la autonomía de la persona, rechaza cualquier modelo de Estado autoritario que permita proscribir ideologías o forzar modelos de excelencia humana a través del uso del poder punitivo, por lo que, aun el derecho penal, únicamente puede prohibir la comisión de conductas específicas (no la personalidad); es el hecho de que la Constitución haya eliminado la posibilidad de que el sistema penal opere bajo la premisa de que alguien es desadaptado lo que fundamenta la convicción de que nuestro sistema se decanta por un derecho penal sancionatorio de delitos, no de personalidades. Así, el abandono del término "delincuente" exhibe la intención del constituyente permanente de eliminar cualquier vestigio de un "*derecho penal de autor*" permisivo de la estigmatización de quien ha cometido un delito.

- 123 En consecuencia, el examen de la porción normativa en análisis lleva a considerar que, efectivamente, infringe el derecho de igualdad, ya que contiene un supuesto que implica una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar, pues exigir al aspirante que demuestre que en su pasado no ha incurrido en una conducta dolosa que el sistema de justicia le haya reprochado y ello haya dado lugar a imponerle una pena entraña que, para efectos del acceso a los cargos referidos, se introduzca una exigencia de orden moral, en el sentido de que la persona no debe haber incurrido antes en alguna conducta dolosa que la ley considerara jurídicamente reprochable para que pueda aspirar a la obtención del cargo, sin que ello tenga realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro del puesto público.

CARACTERIZADORES Y DIFERENCIAS.” Registro 2005883. [J]; 10a. Época; Primera Sala; Gaceta del S.J.F.; Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I; Pág. 374.

- 124 En estas condiciones, se declara la **invalidez** del artículo 21o, fracción IV, en la porción normativa “*doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare*”, de la Ley Estatal de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.
- 125 **B.2. Análisis de la porción normativa “*u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena*”**
- 126 La Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que, con motivo de la porción normativa ahora analizada, una persona no podrá desempeñarse en el cargo de visitador de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León si cometió algún delito que, a juicio de la autoridad que califique el cumplimiento de los requisitos, lesionó su buena fama, incluso cuando se le haya impuesto la pena mínima o el ilícito fuere cometido de manera culposa.
- 127 Además, a su juicio, la expresión *buena fama* resulta amplia y ambigua, ya que invariablemente requerirá de una valoración subjetiva de la autoridad que determine en qué casos se actualiza el impedimento, vulnerando por ello el derecho de seguridad jurídica de las personas que busquen aspirar a desempeñarse en cualquiera de los cargos regulados.
- 128 El concepto de invalidez formulado resulta **fundado** en esencia; sin embargo, se estima que la norma debe ser contrastada también a la luz del derecho a la igualdad y no discriminación, pues excluye de la posibilidad de ejercer el cargo regulado a las personas que hayan cometido delitos que, **sin importar la pena impuesta**, hayan lesionado, a juicio de quien califique el impedimento, su buena fama.
- 129 A fin de dar estar en aptitud de analizar el planteamiento formulado por la accionante, resulta necesario tomar en cuenta algunos precedentes de este Tribunal Pleno, en los cuales, si bien se han analizado normas

de contenido distinto a las ahora impugnadas, reflejan muchas de las consideraciones que se tomarán en cuenta para la resolución de este asunto.

- 130 En primer lugar, debe tomarse en cuenta que, al resolver la acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015⁵⁰, el Tribunal Pleno, por unanimidad de votos, declaró la invalidez de los artículos 173, apartados A, fracción IV, y B, fracción XIII, y párrafos segundo y tercero, y 278, párrafo primero, fracción II, inciso j), del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que establecían como requisito para los candidatos a ocupar cargos de elección popular el “**contar con buena fama pública**”.
- 131 En ese asunto, y a la luz de los artículos 35, fracción II, de la Constitución Federal, 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, las normas fueron sometidas a un escrutinio estricto de proporcionalidad, toda vez que restringían el derecho a ser votado. En su análisis, se expusieron las siguientes consideraciones:
- Analíticamente, puede considerarse que el requisito de contar con buena fama pública constituye una finalidad válida e imperativa en una sociedad democrática y, además, en la Constitución Federal se hace referencia en varias ocasiones a la probidad, honorabilidad y honradez, como características deseables en quienes ejercen funciones públicas.
 - Sin embargo, la medida dista mucho de estar estrechamente vinculada con esa finalidad imperiosa; en primer lugar, **porque el concepto de buena fama está construido a partir de elementos del todo ajenos a la calidad de las personas**, la cual puede estar construida a partir de aspectos subjetivos que no necesariamente

⁵⁰ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública de diez de noviembre de dos mil quince.

definen cualidades propias del candidato, sino a la opinión que de él tenga la comunidad, la cual puede estar basada en cuestiones ajenas a su honorabilidad.

- Además, la norma no provee los criterios para “acreditar” el requisito de buena fama, pero sí establece un procedimiento para atacarla mediante “declaraciones de personas de reconocida probidad ante notario público”, con lo cual se entra en un terreno de grave indeterminación normativa al no establecerse ningún elemento objetivo para el acreditamiento del requisito.
- **No se establece ningún criterio objetivo con base en el cual la autoridad deba tomar la decisión sobre el registro, lo que deja en sus manos la posibilidad de negar la posibilidad de contender a cualquier ciudadano que a su juicio no goce de la reputación, estimación y prestigio, señalada por la ley.**

132 Por su parte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2016, el Tribunal Pleno, por mayoría de ocho votos, declaró la invalidez del artículo 64, en la porción normativa “***un modo honesto de vivir***”, de la Ley Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave a la luz de las siguientes consideraciones:

- La condición relativa a tener un modo honesto de vivir constituye un requisito que si bien está constitucionalizado como condición para ejercer los derechos derivados de la ciudadanía, su ponderación resulta sumamente subjetiva, porque depende de lo que cada uno opine, practique o quiera entender, sobre cuáles son los componentes éticos en la vida personal, de modo tal que, **dicha expresión, por su ambigüedad y dificultad en su uniforme apreciación, también se traduce en una forma de discriminación en el asunto que se analiza, ya que la designación de los Jefes de Manzana y Comisarios Municipales, podría quedar subordinada a la plena voluntad del juicio valorativo y de orden discrecional de quienes los designan.**

- 133 No deja de advertirse que, en esos precedentes, las normas no preveían, como en este caso, que la “lesión” a la buena fama derivara de la comisión de un delito; pero sí reflejan conceptos como el utilizado en la propia norma, es decir, **la buena fama** u otros, como un modo honesto de vivir, que son expresiones altamente subjetivas y, en todo caso, dependerán de lo que cada uno crea correcto.
- 134 Ahora bien, a fin de respetar la metodología que hasta ahora ha sido utilizada por este Tribunal Pleno para analizar normas como las ahora impugnadas, y repetida en el presente asunto, debe determinarse, en primer lugar, si las porciones normativas establecen una distinción entre dos grupos similares en relación con algún beneficio.
- 135 Este Tribunal Pleno estima que las porciones normativas impugnadas sí hacen una distinción entre las personas que han sido condenadas por un delito que a juicio de quien califique el impedimento lesione su buena fama y aquellas que no han sido condenadas por un delito **o, incluso, que, habiéndolo sido, no se estime que su comisión haya lesionado su buena fama** en relación con la posibilidad de ocupar el cargo de visitador de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.
- 136 **Finalidad constitucionalmente válida.** Como se dijo, se estima que el establecimiento de determinadas calidades que permitan asegurar el buen desempeño y ejercicio de cargos públicos que, en este caso, está estrechamente vinculado con la protección de los derechos humanos, debe reconocerse como una finalidad constitucionalmente válida en una sociedad democrática.
- 137 **Instrumentalidad de la medida.** No obstante, se estima que la configuración de la medida no se encuentra vinculada con esa finalidad.

- 138 En este caso, lo que resulta relevante para la actualización del impedimento ahora analizado no sólo es que la persona haya sido condenada por la comisión de un delito, sino que su comisión haya lesionado su buena fama. Así, mientras que en las otras normas impugnadas lo determinante es el tipo de pena y si el delito fue relacionado de manera intencional, lo cual, como se aclaró, no resulta razonable, **en el presente asunto, lo que actualizará la hipótesis normativa es si a juicio de quien califique el cumplimiento de las restricciones el delito por el cual fue condenado el aspirante lesionó su buena fama, con independencia de la pena impuesta.**
- 139 A este respecto, deben tomarse en cuenta las consideraciones que fueron retomadas de los precedentes recién mencionados, en el sentido de que la “buena fama” es sin duda un concepto altamente subjetivo y que depende, en realidad, de diversos factores que muy probablemente no respondan o se encuentren relacionados con las calidades requeridas para el buen desempeño del cargo que se busca ejercer, sino más bien con la opinión que del aspirante tenga la persona que calificará el impedimento o, incluso, en este caso, de la opinión que tenga esa persona acerca de la gravedad o repercusión social del delito cometido.
- 140 Por tales motivos, este Tribunal Pleno considera que el legislador local realizó una distinción que no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar, **pues no sólo se señala expresamente que el impedimento se actualizará con independencia de la pena impuesta,** es decir, sin siquiera tomar en cuenta la gravedad del delito, si aquel fue cometido dolosa o culposamente o si tiene alguna relación con el cargo a desempeñar; sino que, para tener por actualizado el impedimento, basta con que la persona encargada de dicha determinación considere que el delito por el cual fue condenado el aspirante lesionó su buena fama, lo

que, como se dijo, es un criterio carente de cualquier objetividad y que no necesariamente responde o atiende a las calidades que se requieren para ejercer el cargo.

- 141 No pasa inadvertido lo resuelto por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 67/2018, en la que, por mayoría de seis votos⁵¹, se reconoció la validez de los artículos 47, fracción IV, y 69, c), fracción IV, del Código Electoral del Estado; 119 Bis, párrafo tercero, fracción IV, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; 38, fracción IV, Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos y 106, párrafo cuarto, fracción IV, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso, todas del Estado de Michoacán de Ocampo, que establecen como requisito **“gozar de buena reputación”** para ser titular de la contraloría u órgano interno de control, respectivamente.
- 142 En ese asunto se razonó, a partir de lo resuelto por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que la buena reputación es un derecho humano, que, por ello, no está sujeto a demostración y que, en todo caso, debe presumirse. Por ese motivo se consideró que las normas impugnadas eran válidas, toda vez que los aspirantes a los cargos públicos de referencia no debían probar esa condición, sino, en todo caso, la autoridad era la encargada de desvirtuar la presunción de buena reputación, ya que **ese requisito se satisface con la sola manifestación de la persona de aspirar al cargo.**
- 143 Ciertamente, la “buena reputación” y la “buena fama” son conceptos bastante similares, pues ambos hacen referencia a la opinión que otros

⁵¹ Resuelta en sesión de treinta de julio de dos mil veinte, por mayoría de 6 votos en ese punto, de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek votaron en contra.

tienen de una persona. Sin embargo, se estima que las consideraciones que fueron sustentadas en dicho precedente no son aplicables al presente caso, pues mientras que en el primero de ellos se partió de la premisa de que el requisito de gozar buena de reputación se satisface con la simple manifestación de la persona de aspirar al cargo, en este caso, la “buena fama” se tendrá por desacreditada y, por tanto, no se podrá acceder a los cargos de referencia **si a juicio de la autoridad encargada de calificar dichos requisitos el delito cometido, en efecto, tuvo esa consecuencia.**

- 144 Si bien podría pensarse que puede partirse de la misma premisa, es decir, que toda persona goza de “buena fama”, salvo prueba en contrario, lo cierto es que este Tribunal Pleno no puede admitir que la condena por la comisión de un delito sea un **motivo suficiente y determinante** para tener por lesionada la buena fama de la persona, **pero, sobre todo, que esa “lesión a su buena fama” sea el fundamento para restringir derechos humanos.**
- 145 En efecto, dado que la norma señala expresamente que el impedimento se actualizará **con independencia de la pena** y, por tanto, de la gravedad del delito cometido, e incluso de la relación que éste puede tener con las relaciones del cargo, puede advertirse que lo que en realidad denota la falta de “aptitudes” para ejercer el cargo, desde la perspectiva del legislador del Estado de Nuevo León, es si a juicio de la autoridad correspondiente el delito tuvo como consecuencia **la lesión de la buena fama del aspirante** y no como tal la naturaleza o la gravedad de la conducta cometida.
- 146 En este punto, es preciso recordar que, a partir de la reforma constitucional del dieciocho de junio de dos mil ocho, la Constitución Federal recogió la doctrina del derecho penal del acto, la cual –como su nombre lo indica– es un derecho penal sancionador de delitos y no de personalidades. Así, el hecho de que se haya eliminado la posibilidad

de que el sistema penal opere bajo la premisa de que alguien que delinque es un desadaptado e, incluso, del abandono del término “delincuente” refleja la intención del Constituyente Permanente de eliminar cualquier vestigio del derecho penal del autor, el cual permitía la estigmatización de las personas que hubiesen cometido un delito.

- 147 Tomando ello como parámetro, debe reprocharse cualquier norma o práctica que refleje que una persona que ha cometido un delito es, en realidad, una persona desadaptada que no puede reinsertarse a la sociedad una vez cumplida la pena, pues ello encuentra su fundamento en la doctrina del derecho penal del autor, abandonada por nuestro Constituyente Permanente con la reforma constitucional de dos mil ocho.
- 148 En este contexto, el efecto de las normas impugnadas es que la persona condenada sea acreedora de una doble sanción: por un lado, la condena misma y, por otro, la perpetuación por el reproche cometido a través de normas que, como las impugnadas, impiden que, **por las repercusiones sociales del delito**, las personas puedan ejercer sus derechos en condiciones de igualdad.
- 149 Esto, pues, como se dijo, lo determinante para tener o no por actualizado el requisito de referencia **no es ni siquiera la gravedad o naturaleza del delito, mucho menos la pena impuesta, sino el nivel o la magnitud de la repercusión social que a juicio de quien califique el impedimento generó la comisión de la conducta delictiva.**
- 150 De considerarse válida la porción normativa impugnada, sin duda sería como admitir que es constitucionalmente válido continuar el reproche social por la conducta cometida y, más aún, que sea ese reproche el

motivo determinante o el fundamento principal para restringir derechos humanos.

- 151 Por todo lo anterior, debe declararse la **invalidez** del artículo 21o, fracción IV, en la porción normativa “*u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena*”, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.
- 152 De acuerdo con los razonamientos expresados en los párrafos precedentes, y anticipando la extensión de efectos que se precisará en el siguiente considerando, por lo que hace al artículo 21o, fracción IV, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, únicamente debe subsistir la porción normativa “*Gozar de buena reputación*”, en la inteligencia de que ese aspecto no fue impugnado por ninguno de los accionantes. Además, porque, de acuerdo con lo considerado por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 67/2018, el gozar de buena reputación es un derecho humano que no está sujeto a demostración y que, en todo caso, debe presumirse.
- 153 **SÉPTIMO. Efectos.** De acuerdo con lo considerado, se declara la invalidez del artículo 21o, fracciones I, en la porción normativa “*por nacimiento*”, y IV, en las porciones normativas “*doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare*” y “*u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena*”, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.
- 154 Por otra parte, de forma extensiva, se declara la invalidez del artículo 21o, fracción IV, en las porciones normativas “*y no haber sido condenado por delito*” y “*de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza, peculado*”. Esto, pues, además de que –como se adelantó–

esta última porción no permite identificar si la sanción impuesta se encuentra en resolución firme, no contiene límite temporal en cuanto a si la sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente ni distingue entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos, lo cierto es que ello **también está supeditado** a que se “*lastime seriamente la buena fama en el concepto público...*”, lo que, en conjunto –como se acaba de observar–, constituye un **sistema normativo** que es inconstitucional.

- 155 La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Nuevo León, de conformidad con los artículos 41, fracción IV⁵², y 73 de la Ley Reglamentaria⁵³.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 21o, fracciones I, en su porción normativa ‘POR NACIMIENTO’, y IV, en sus porciones normativas ‘DOLOSO QUE AMERITE PENA CORPORAL DE MÁS DE

⁵² **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: (...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; (...).

⁵³ **Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

UN AÑO DE PRISIÓN; PERO SI SE TRATARE' y 'U OTRO QUE LASTIME SERIAMENTE LA BUENA FAMA EN EL CONCEPTO PÚBLICO, INHABILITARÁ PARA EL CARGO, CUALQUIERA QUE HAYA SIDO LA PENA', de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, reformado mediante el DECRETO NÚMERO 499, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de mayo de dos mil veintiuno y, por extensión, la de su artículo 21o, fracción IV, en sus porciones normativas 'Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO' y 'DE ROBO, FRAUDE, FALSIFICACIÓN, ABUSO DE CONFIANZA, PECULADO', las cuales surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Nuevo León, conforme a lo expuesto en los considerandos sexto y séptimo de esta decisión.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese. haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las disposiciones impugnadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema I, denominado “Constitucionalidad del requisito relativo a ser mexicano por nacimiento para ocupar el cargo de visitador de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León”, consistente en declarar la invalidez del artículo 21o, fracción I, en su porción normativa “POR NACIMIENTO”, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, reformado mediante el DECRETO NÚMERO 499, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de mayo de dos mil veintiuno. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de la metodología y por consideraciones distintas, Laynez Potisek separándose de la interpretación conforme, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema II, denominado “Constitucionalidad de diversas porciones normativas del artículo 21, fracción IV, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León”, consistente en declarar la invalidez del artículo 21o, fracción IV, en sus porciones normativas “DOLOSO QUE AMERITE PENA CORPORAL DE MÁS DE UN AÑO DE PRISIÓN; PERO SI SE TRATARE” y “U OTRO QUE

LASTIME SERIAMENTE LA BUENA FAMA EN EL CONCEPTO PÚBLICO, INHABILITARÁ PARA EL CARGO, CUALQUIERA QUE HAYA SIDO LA PENA”, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, reformado mediante el DECRETO NÚMERO 499, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de mayo de dos mil veintiuno. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández incluyendo la porción normativa “GOZAR DE BUENA REPUTACIÓN”, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo 21o, fracción IV, en sus porciones normativas “Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO” y “DE ROBO, FRAUDE, FALSIFICACIÓN, ABUSO DE CONFIANZA, PECULADO”, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, reformado mediante el DECRETO NÚMERO 499, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de mayo de dos mil veintiuno y 2) determinar que las declaratorias de invalidez surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 100/2021
Y SU ACUMULADA 101/2021**

Las señoras Ministras Yasmín Esquivel Mossa y Ana Margarita Ríos Farjat no asistieron a la sesión de trece de septiembre de dos mil veintidós, la primera por gozar de vacaciones, al haber integrado la comisión de receso correspondiente al segundo período de sesiones de dos mil veintiuno, y la segunda previo aviso a la Presidencia.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

MINISTRO PRESIDENTE

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

MINISTRO PONENTE

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

RAFAEL COELLO CETINA