

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
138/2021**

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

COTEJÓ

SECRETARIA: MERCEDES VERÓNICA SÁNCHEZ MIGUEZ

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al seis de octubre de dos mil veintidós, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 138/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del artículo 20, fracciones I, en la porción normativa **“por nacimiento”**, VIII y IX, en la porción normativa **“y no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo”**, de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, expedida mediante el Decreto Número 2573, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de esa entidad el veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **PRIMERO. Presentación de la acción de inconstitucionalidad.** Mediante escrito presentado el veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió la presente acción de inconstitucionalidad, en la que señaló como norma general impugnada y órganos emisores los siguientes:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

- **Norma general cuya invalidez se reclama:**

Artículo 20, fracciones I, en la porción normativa “**por nacimiento**”, VIII y IX, en la porción normativa “**y no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo**”, de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, expedida mediante el Decreto Número 2573, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de esa entidad el veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno.

- **Autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada:**

- Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- Gobernador del Estado de Oaxaca.

2. **SEGUNDO. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman vulnerados.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos consideró violados los artículos 1°, 5°, 14, 16, 32 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 9, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

3. **Derechos Fundamentales que se estiman violados:**

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

4. **Conceptos de invalidez.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, esencialmente, planteó en su demanda los siguientes argumentos:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

- **El artículo 20**, fracciones **I**, en la porción normativa “**por nacimiento**”, **VIII** en la porción normativa “**no haber sido inhabilitado para el ejercicio del servicio público**” y **IX**, en la porción normativa “**y no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo**” de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, seguridad jurídica, libertad de trabajo y acceso a un cargo público y principio de legalidad.
- **La fracción I**, en la normativa “**por nacimiento**” consistente en que se deberá contar con nacionalidad mexicana por nacimiento para ejercer el cargo de Director General, a pesar de que el Congreso Local no se encuentra habilitado constitucionalmente para prever dicha exigencia, de manera que con la emisión de la norma se transgrede el derecho fundamental de seguridad jurídica y principio de igualdad.
- Los requisitos previstos en las **fracciones VIII y IX**, en las porciones normativas “**no haber sido inhabilitado para el ejercicio del servicio público**” y “**no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo**” impiden de forma injustificada que las personas que se encuentren en esos supuestos puedan desempeñar tal cargo, aun cuando las sanciones impuestas ya hayan sido cumplidas, con lo cual transgredió los derechos de igualdad y de no discriminación, de acceso a un cargo público, así como la libertad de trabajo.
- Ello, pues las personas que han sido sancionadas en algún momento por la comisión de una falta administrativa y/o delito y que ya cumplieron con la sanción y condena que les fue impuesta, deben tener la posibilidad de ocupar puestos públicos en igualdad de circunstancias que las demás personas.
- Refiere que tales requerimientos resultan incompatibles ya que en el caso de exigir tener la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar el cargo, se considera que el Congreso Oaxaqueño no puede establecerlo pues la Ley Suprema no le otorga esa atribución, lo que se traduce en una vulneración del derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad; por el otro lado, ya que otras normas de la legislación establecen requisitos cuyo efecto es excluir de forma injustificada a determinados sectores de la población de la posibilidad de ocupar ese empleo, dada su amplitud y generalidad, por lo que se estima que transgreden los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación.

Apartado A: Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad.

- Se desarrolla el contenido y alcance de estos derechos.

Apartado B: Derecho a la igualdad y no discriminación.

- Se desarrolla el contenido y alcance de estos derechos, así como criterios emitidos por esta Suprema Corte.

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

- Se desarrolla el contenido y alcance de estos derechos y se hace referencia a los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

Apartado D: Inconstitucionalidad de los requisitos impugnados.

- Refiere que la norma impugnada resulta contraria a los derechos de seguridad jurídica, igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y acceso a un cargo público, así como al principio de legalidad, reconocidos en el texto constitucional en sus artículos 1º, 5º, 14, 16 y 35, fracción VI, así como en diversos Tratados Internacionales.
- Los requisitos previstos en la norma impugnada transgreden los derechos humanos reconocidos en el bloque de regularidad constitucional, por una parte, porque en términos de la Norma Fundamental el Congreso Oaxaqueño no puede establecer la exigencia de nacionalidad mexicana por nacimiento para el desempeño de cargos públicos en el orden local, ya que el único constitucionalmente facultado para ello es el Congreso de la Unión.
- Por otro lado, las exigencias consistentes en no haber sido inhabilitado en el servicio público ni haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo, impiden de manera injustificada que las personas en esa situación accedan a la titularidad de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral Oaxaqueño.

1. Requisito de ser mexicano por nacimiento.

Refiere que la exigencia consistente en tener la calidad de mexicano por nacimiento para estar en aptitud de ser titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca contraviene el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

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

Este Tribunal Pleno ha sustentado en otros precedentes que las legislaturas locales carecen de habilitación constitucional para establecer el requisito de contar con la nacionalidad mexicana por nacimiento, por ejemplo, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 35/2018, 46/2018, 59/2018, 87/2018, 88/2018, 4/2019, 40/2019, 111/2019 y 113/2020, todas promovidas por la accionante.

Es inconcuso que el legislador de la entidad al establecer el requisito previsto en la norma impugnada consistente en exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento para acceder a la titularidad de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral Oaxaqueño actuó sin tener sustento constitucional.

- La disposición normativa controvertida, vulnera el derecho contemplado en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal, que se refiere al acceso de cualquier ciudadano mexicano a la ocupación de cargos en la función pública, en condiciones de igualdad, siempre y cuando cumplan las calidades exigidas por las leyes y, siendo que por dichas calidades deben entenderse méritos y capacidades, resulta claro que la norma es inconstitucional, pues el adquirir

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

la nacionalidad por naturalización o tener doble y hasta múltiple nacionalidad no es un elemento que pueda influir en méritos o capacidades de una persona.

- El legislador local incorporó el requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento para acceder a la titularidad de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral Local, cargo que no está previsto en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución General requiere la referida calidad, lo cual, quiere decir, que lo dispuesto por el legislador no encuentra sustento constitucional, ya que carece de habilitación para establecer tal calidad.
- El Congreso Oaxaqueño al establecer en el precepto normativo impugnado el requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento, actuó sin estar habilitado constitucionalmente para ello, pues como se precisó supra los congresos locales no cuentan con la facultad para determinar los cargos públicos en los que se deba satisfacer tal exigencia, por lo que estos no pueden, en ningún caso, prever ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandato de la Constitución.
- **2. Requisitos de no haber sido inhabilitado para el ejercicio del servicio público y no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo.**
- Aducen que las normas impiden de manera injustificada que las personas accedan a la titularidad de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral Oaxaqueño, cuando hayan sido inhabilitadas para el ejercicio del servicio público o condenadas con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo (en este supuesto se advierte que se refiere a la comisión de delitos dolosos); en ambos casos, aun cuando ya cumplieron la pena o sanción impuesta por las faltas y/o delitos cometidos.
- Refiere que no pasa por alto que el requisito previsto en el artículo 20, fracción IX, en la porción normativa controvertida, se ajusta a lo previsto en el último párrafo del artículo 21 Bis, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; sin embargo, ello no implica necesariamente que el indicado mandato constitucional local sea respetuoso del parámetro de regularidad constitucional a la luz del cual debe confrontarse su validez.
- Las disposiciones normativas limitan de forma genérica los derechos de las personas que fueron inhabilitadas en el servicio público, o bien, aquellas sentencias por cualquier delito doloso, sin considerar si las conductas sancionadas de que se trate se relacionan o no con las funciones que deban desempeñarse una vez que asuman el cargo en cuestión.
- No es constitucionalmente válido que se impida el acceso al desempeño del servicio público a las personas que hayan sido sentenciadas con pena privativa de la libertad por un delito doloso, o que hubieren sido sancionadas con inhabilitación en el servicio público por la comisión de una falta administrativa o por un delito, una vez que cumplieron con la temporalidad de la misma, dado que tales medidas se traducen en una exclusión injustificada y discriminatoria para las personas que se encuentren en esa condición social

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

y/o jurídica que les impide ejercer su derecho a la libertad de trabajo y, en específico, a ocupar un cargo público.

- Agrega que para que una restricción de esa naturaleza sea válida, deben examinarse las funciones y obligaciones que tiene a cargo el puesto correspondiente y, una vez hecho lo anterior, señalar con precisión únicamente las conductas ilícitas que se encuentran estrechamente vinculada con el empleo en cuestión.
- Las exigencias reclamadas previstas en las disposiciones normativas impugnadas no atienden a casos concretos y permiten que se impida a una persona desempeñar con el carácter de titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral Oaxaqueño aun cuando las conductas infractoras que cometió en el pasado no guarden relación con las funciones a desempeñar, de manera que es inconcuso que las normas resultan sobre inclusivas.
- Lo anterior, porque el requisito previsto en la fracción VIII, del artículo cuestionado, relativo a no haber sido inhabilitado en el ejercicio del servicio público, establece de forma genérica y absoluta que no podrán aspirar a ejercer la titularidad de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral local a todas aquellas personas que se encuentren en dicho supuesto, sin importar el tipo de falta que dio lugar a la referida sanción, así como tampoco la temporalidad impuesta, si la cumplió recientemente o hace mucho tiempo, lo cual constituye un requisito injustificado, pues ello no significa que dichas personas no sean aptas para desempeñarse en el cargo de mérito.
- Considera que la norma impugnada constituye una restricción al acceso de empleo público, que excluye por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido inhabilitada por cualquier vía, razón o motivo, y en cualquier momento, considerando que la prescripción normativa abarca un gran número de posibles hipótesis normativas que impide incluso valorar si los mismos tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño de las funciones de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral Oaxaqueño.
- La norma que establece el requisito relacionado con haber recibido la sanción de inhabilitación para el ejercicio del servicio público, pudiera resultar constitucionalmente admisible sólo si se acotara a que la persona se encuentre en ese momento cumpliendo con la sanción; de otra forma, al exigir que no hayan sido inhabilitada en el pasado, la disposición extendería la consecuencia impuesta por haber incurrido en un ilícito concerniente al régimen de responsabilidades administrativas o por hechos de corrupción.
- Por el contrario, este tipo de exigencias coloca en una condición social determinada e inferior con respecto a otros integrantes de la sociedad, a cualquier persona que ha sido sancionada con una inhabilitación, y se les excluye indefinidamente y de por vida de la posibilidad de acceder al empleo público referido en la norma impugnada.
- El precepto normativo provoca un efecto inusitado y trascendente a cualquier inhabilitación impuesta en el pasado de una persona, comprometiéndose de forma indirecta la prohibición establecida en el artículo 22 Constitucional, en

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

tanto que las sanciones impuestas a una persona en un determinado tiempo adquieren un efecto de carácter permanente durante toda su vida.

- Ahora bien, por cuanto hace a lo previsto en la porción impugnada de la fracción IX, del artículo 20 de la ley de mérito, establece que las personas que pretendan acceder a la titularidad de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral Oaxaqueño no deben haber sido condenadas con pena privativa de libertad, exceptuando por delito culposo, con lo cual se deduce que se refiere a aquellas condenadas por la comisión de delitos dolosos.
- La disposición desborda su objetivo y termina por excluir a las personas que pretenden reinsertarse a la sociedad, tras haber compurgado una pena por la comisión de conductas delictivas, con base en su situación social y/o jurídica de haber sido sujetos de una pena, sin que la conducta delictiva se encuentre vinculada con las funciones a desempeñar en el cargo de mérito.
- Agrega que ambos de los requisitos cuestionados guardan similitud en cuanto a que están configurados de tal forma general y amplia que resultan claramente sobre inclusivos, lo cual provoca en los dos casos un escenario absoluto de prohibición que impide acceder, en condiciones de plena igualdad, al mencionado cargo a personas que en el pasado fueron sancionadas en tales términos, sin que ello permita justificar, en cada caso y con relación a la función en cuestión, la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto o comisión a ejercer, sobre todo, tratándose de sanciones que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.
- Los requisitos contenidos en el artículo impugnado resultan discriminatorios por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar el cargo ya referido, además de propiciar un supuesto de discriminación por motivos de condición social, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente mediante el desempeño de un servicio público.
- No pasa inadvertido que el artículo 123, apartado A, fracción XX, de la Constitución Federal prevé el requisito de no haber sido condenado por delito doloso para ocupar la titularidad del organismo descentralizado federal, encargado de la función conciliatoria entre las diferencias de los trabajadores y patrones. Sin embargo, como se advierte claramente de la lectura del texto supremo, dicha exigencia, sólo tiene sustento constitucional para el caso de la instancia respectiva del orden federal, y no para las locales.
- En ese sentido, aunque el Poder Reformador de la Constitución estimó pertinente definir algunos de los requisitos que debe reunir la persona titular del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral en la propia Norma Fundamental, ello no puede hacerse extensivo a quien ocupe el cargo homólogo en la instancia conciliatoria correspondiente en las entidades federativas, porque de establecerlo resultará inconstitucional por transgredir diversos derechos fundamentales reconocidos en parámetro de regularidad constitucional.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

- Esta Comisión Nacional estima que los requisitos contenidos en las fracciones VIII y IX, del artículo 20 de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, debe ser analizado a la luz de la proscripción constitucional de hacer distinciones entre las personas que han sido condenadas penal o administrativamente y aquellas que no tienen antecedentes penales y/o administrativos.
- El legislador local realizó una distinción injustificada en perjuicio de las personas que fueron sentenciadas por la comisión de algún delito doloso que hubiere ameritado pena privativa de la libertad, o por infracciones administrativas que les impide ocupar titularidad del cargo público referido, en desigualdad de circunstancias que aquellos que no se encuentran en esa situación.

Test de escrutinio ordinario de proporcionalidad

- Los preceptos normativos impugnados podrían cumplir con el primer requisito de escrutinio, pues buscan generar las condiciones propicias para quien acceda a la titularidad de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca tengan el perfil necesario para el desempeño de las funciones del cargo, es decir, que sean rectos, probos, honorables, entre otras cualidades, que el legislador local pudo estimar que no los reúnen las personas que fueron condenadas con una pena privativa de libertad o que han sido inhabilitadas como servidoras públicas.
- Respecto a la segunda grada de escrutinio, se considera que las medidas legislativas establecidas por el legislador oaxaqueño no tienen relación directa, clara e indefectible para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de contar con servidoras y servidores públicos adecuados y eficientes.
- Lo anterior, porque no existe base objetiva para determinar que una persona sin antecedentes de responsabilidad penal o administrativa ejercerá las funciones correspondientes al cargo con rectitud, probidad y honorabilidad o que las personas que sí se encuentren en tal supuesto *per se* no ejercerán sus labores de forma adecuada, o que carezcan de tales valores, ni mucho menos que no tengan la aptitud necesaria para cumplir con sus funciones con eficiencia, competencia o conocimiento.
- En relación con la indicada exigencia, debe considerarse que el hecho de que una persona haya sido condenada por la comisión de algún delito forma parte de su vida privada, de su pasado y su proyección social; por ello, no es dable que por esa razón se les impida participar activamente en los asuntos que le atañen a su comunidad, como lo es el desempeñarse en un cargo público como titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral Oaxaqueño.
- El requisito de no haber sido inhabilitado en el servicio público tampoco supera esta segunda grada, ya que tal exigencia no garantiza que la persona aspirante a desempeñarse como titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral Oaxaqueño lleve a cabo su labor en condiciones de eficiencia, eficacia y honradez que persigue el legislador.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

- Ello, puesto que el haber sido sancionado por ese tipo de conductas en el pasado no necesariamente tiene impacto directo, claro e indefectible en el cumplimiento de esa finalidad constitucional a la que hizo referencia anteriormente, ya que ese antecedente puede no incidir de forma directa e inmediata en la capacidad funcional para ejecutar de manera eficaz y eficiente el respectivo empleo.

- Así, si se reconoció la responsabilidad administrativa o penal de una persona, esto no determina que, de ahí en adelante, la misma se encuentra impedida para realizar sus funciones adecuadamente, con apego a los principios que rigen el servicio público en nuestro país.
- En consecuencia, no se advierte que las disposiciones normativas controvertidas tengan una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que persiguió el legislador local, por lo que es claro que los requisitos de mérito se traducen en medidas que atentan contra el derecho de igualdad.
- Resulta innecesario verificar que se cumpla con el resto del escrutinio, pues es inconcuso que los preceptos normativos controvertidos contradicen el parámetro de regularidad constitucional.

Cuestiones relativas a los efectos

- La Comisión accionante solicita qué, de ser tildados de inconstitucionales los preceptos combatidos, *se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas.*

5. **Admisión y trámite.** Mediante proveído de veintiocho de septiembre de dos mil veintiuno, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, bajo el número **138/2021** y, por razón de turno, designó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para que actuara como instructor en el procedimiento.

6. Por acuerdo de veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Oaxaca, para que rindieran sus respectivos informes y remitieran los documentos necesarios para la debida integración del expediente; a la Fiscalía General de la República para que hasta antes del cierre de instrucción, manifestara lo que a su representación correspondiera; así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que de considerar que la materia del juicio trasciende a sus funciones

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

constitucionales, manifestara lo que a su esfera competencial conviniera, hasta antes del cierre de la instrucción.

7. **Certificación.** El tres de noviembre de dos mil veintiuno, la Secretaría de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, certificó que el plazo de quince días concedido al Poder Legislativo para rendir su informe respectivo transcurriría del **veinte de octubre al once de noviembre de dos mil veintiuno**, mientras que el plazo para el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Oaxaca transcurriría del **veintidós de octubre al dieciséis de noviembre de la misma anualidad**.
8. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.** Mediante escrito presentado el cuatro de noviembre de dos mil veintiuno, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Congreso del Estado de Oaxaca, por conducto del Diputado Freddie Delfín Avendaño, en su carácter de Presidente de la Junta de Coordinación Política de la LXIV Legislatura Constitucional del H. Congreso del Estado de Oaxaca, rindió el informe que le fue requerido, manifestando en esencia lo siguiente:
 - Refiere que con la emisión del Decreto 2573, por el cual se expidió la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, no viola disposición alguna contenida en la Constitución Federal ni en los Tratados Internacionales.
 - Señala que deviene improcedente la solicitud de invalidez del artículo 20, fracciones I, en la porción normativa “por nacimiento”, VIII en la porción normativa “no haber sido inhabilitado para el ejercicio del servicio público”, IX, en la porción normativa “y no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo”, de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, toda vez que la citada disposición da certeza legal en cuanto a los requisitos de elegibilidad del titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, de donde se advierte que no vulnera ninguna disposición constitucional ni convencional.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

- Agrega que no se quebranta ninguna parte de los artículos 1°, 5°, 14, 16, 32 y 35, fracción IV, de la Norma Fundamental; 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.
- Resulta incorrecto que la LXIV Legislatura Constitucional del H. Congreso del Estado de Oaxaca, lesione los derechos de seguridad jurídica; igualdad y prohibición de discriminación; acceso a un cargo en el servicio público; libertad de trabajo y de legalidad.
- Refiere que la Suprema Corte es competente para conocer del presente medio de impugnación, por lo que es oportuna la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad, asimismo, se actualiza la legitimación activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Sin embargo, es dable reiterar que resulta infundada la pretensión de invalidez de la norma impugnada, pues no vulnera ninguna disposición constitucional ni convencional.
- Manifiesta que resultan inoperantes e infundados los conceptos de invalidez formulados por la promovente, toda vez que la legislatura cumple con el mandato constitucional contenido en el Decreto por el que se determinó reformadas y adicionadas diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Federal en materia de Justicia Laboral y se hace una armonización con la reforma constitucional referida, al haberse adicionado los artículos 590—E y 590—F a la Ley Federal del Trabajo, que a saber, regulan los lineamientos para la integración y funcionamiento de los centros de conciliación de las entidades federativas.
- Por lo que en sintonización con las reformas y adiciones indicadas, se procedió a la emisión del Decreto 2573, por el que se expidió la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, con la finalidad de definir la organización, funcionamiento y atribuciones del Centro de Conciliación Laboral, para contar con un centro en el que puedan conciliar patrones y trabajadores para la oportuna solución de sus conflictos.
- Sustenta lo anterior, lo determinado en el considerando NOVENO del dictamen con proyecto de Decreto de Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, que literalmente establece lo siguiente:

“que siendo el Centro de Conciliación Laboral un Organismo Descentralizado de la Administración Pública Estatal, se busca definir la organización, funcionamiento y atribuciones de dicho Centro, de su Junta de Gobierno y de su Director General; así como el patrimonio del mismo.

Lo anterior, con la finalidad de que los ciudadanos, en específico, el gran binomio de los factores de la producción: patrones y trabajadores, puedan contar con un Centro que brinde servicio público para la conciliación de sus conflictos, que les garantice una justicia local pronta y expedita...”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

- Agrega que el artículo 20 impugnado, al regular los requisitos de elegibilidad del titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, observa el principio de certeza jurídica y legalidad, a que se contraen en los artículos 14 y 16 constitucionales.

9. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.** Mediante escrito presentado el treinta de noviembre de dos mil veintiuno ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, por conducto del Maestro José Octavio Tinajero Zenil, Consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca, rindió el informe correspondiente; sin embargo, de conformidad con la certificación aludida en el párrafo 8, éste fue presentado de manera extemporánea.
10. **Alegatos.** Mediante oficio presentado el trece de diciembre de dos mil veintiuno, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló los alegatos que estimó convenientes.
11. **Pedimento de la Fiscalía General de la República.** Esta representación no formuló pedimento en este asunto.
12. **Cierre de la instrucción.** Seguido el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por veinticinco de enero de dos mil veintidós, se declaró cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

13. 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 dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ y 10, fracción I, de la

¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
[...]

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación², en relación con el punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General número 5/2013³ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve este medio de control constitucional contra normas generales de carácter estatal, al considerar que su contenido es violatorio de derechos humanos.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

14. Al inicio de la demanda, la Comisión accionante reclama la invalidez del artículo 20, fracciones I, VIII y IX, de la Ley del Centro de Conciliación Laboral, solamente se hace referencia a las porciones normativas que reclama de las fracciones I y IX, sin hacer alusión a la porción normativa reclamada de la fracción VIII; no obstante, en el apartado III de la demanda, denominado **“Normas Generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron”**, sí alude a la porción normativa que reclama de la fracción VIII, y ello también se ve reflejado en el resto de la demanda; por tanto, se concluye que en el caso se impugna el artículo 20, fracciones I, VIII y IX, en las porciones normativas “por nacimiento”, “no haber sido inhabilitado para el ejercicio del servicio público” y “no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo” de la Ley del

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

[...]

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas.

[...]

² **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia 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.

[...]

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, expedida mediante el Decreto Número 2573, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de esa Entidad, publicado el veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno.

15. Para mayor claridad, enseguida se reproduce el artículo 20, fracciones I, VIII y IX, de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, resaltando las porciones normativas impugnadas en cada una de ellas.

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

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

[...]

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

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

[...].”

III. OPORTUNIDAD

16. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal prevé que: a) el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del siguiente al día en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial; b) para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente⁴.
17. En este caso, el Decreto que contiene las normas impugnadas fue publicado el **martes veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno** en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca, por lo que el plazo

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.”

legal para su impugnación transcurrió del **miércoles veinticinco de agosto al jueves veintitrés de septiembre del mismo año.**

18. En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad es **oportuna**, pues el escrito de demanda se presentó el **veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno**, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

IV. LEGITIMACIÓN

19. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo legitimado para impugnar leyes expedidas por las legislaturas estatales que estime violatorias de derechos humanos.
20. Además, conforme a lo previsto en el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia⁵, los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.
21. Por su parte, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁶ confiere al Presidente de dicho órgano la facultad de

⁵ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.

⁶ **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: [...]

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

presentar acciones de inconstitucionalidad.

22. En ese contexto, se advierte que la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, personalidad que acredita mediante el acuerdo de designación expedido el doce de noviembre de dos mil diecinueve por el Senado de la República, suscrito por la Presidenta y el Secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de dicho órgano legislativo.
23. Por tanto, es evidente que se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el presente asunto fue promovido por un ente legitimado, a través de su debido representante y se plantea que las disposiciones impugnadas vulneran derechos humanos.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

24. Este Tribunal Pleno no advierte, de oficio, que se actualice alguna causal de improcedencia y dado que ni el Poder Legislativo y Ejecutivo del Estado de Oaxaca hicieron valer alguna que deba ser previamente analizada, lo procedente es estudiar el fondo.

VI. ESTUDIO DE FONDO

VI.1 Consideraciones previas sobre el método de estudio

25. Como se desprende del escrito de demanda, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos reclama diversas porciones normativas, de las fracciones I, VIII y IX del artículo 20 de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, el cual establece los requisitos exigidos para ser Titular de la Dirección General del referido Centro.

26. En ese orden de ideas, este estudio se dividirá en dos apartados, en el primero **(VI.2)** se analizará la porción normativa “por nacimiento”, exigida en la fracción I; en el segundo **(VI.3)**, las porciones normativas “no haber sido inhabilitado para el ejercicio del servicio público”, “y no haber sido condenado con pena privativa de libertad excepto por delito culposo”, contenidas en las fracciones VIII y IX.

VI.2 Requisito para ser Director General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, consistente en:

- **Contar con la nacionalidad mexicana por nacimiento.**

27. Este requisito se encuentra previsto en el artículo 20, fracción I, de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, en los términos siguientes:

*“Artículo 20. Para ser titular de la Dirección General se requiere cumplir con lo siguiente:
I. Contar con la nacionalidad mexicana por nacimiento, y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;”*

28. La Comisión promovente aduce que el numeral 20, fracción I, en la porción normativa “**por nacimiento**”, es inválido entre otras razones porque conforme a lo dispuesto en el artículo 32 Constitucional, las legislaturas locales no se encuentran habilitadas para regular algún supuesto en el que se exija la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar cargos públicos.

29. A juicio de este Tribunal Pleno, resulta **fundado** el concepto de invalidez planteado.

30. No obstante, antes de precisar las razones por las que se llega a esa conclusión, conviene destacar que no es la primera vez que este Alto Tribunal, se pronuncia sobre la exigencia de la nacionalidad mexicana por nacimiento

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

para ocupar diversos cargos públicos; por tanto, conviene hacer una breve referencia a la línea jurisprudencial sostenida a este respecto.

31. Así, es conveniente precisar que este Tribunal Pleno, en su actual integración, al resolver la acción de inconstitucionalidad **87/2018**⁷, 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 Federal⁸.
32. 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.
33. 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,

⁷ 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.

⁸ 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.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

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.

34. Dichas consideraciones fueron reiteradas por este Tribunal Constitucional en las acciones de inconstitucionalidad **59/2018**⁹, **4/2019**¹⁰, **35/2018**¹¹, **40/2019**¹², **88/2018**¹³, **93/2018**¹⁴, **45/2018** y su acumulada **46/2018**¹⁵, **157/2017**¹⁶, y **67/2018** y su acumulada **69/2018**¹⁷.

⁹ Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte. Ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek. Se declaró la invalidez del artículo 19, numeral 1, fracción I, en su porción normativa '**por nacimiento**', de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima.

¹⁰ Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte. Ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Se declaró la invalidez del artículo 17 Ter, fracción I, en su porción normativa '**por nacimiento**', de la de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas.

¹¹ Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte. Ponencia de la Ministra Norma Lucia Piña Hernández. Se declaró la invalidez del artículo 123, párrafo tercero, fracción I, en su porción normativa '**por nacimiento**', de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas.

¹² Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte. Ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Se declaró la invalidez del artículo 20 Bis, fracción I, en su porción normativa '**por nacimiento**', de la Ley Número 613 que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres.

¹³ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte. Ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales. Se declaró la invalidez de los artículos 139, párrafo tercero, 208, fracción I, en su porción normativa '**por nacimiento**', y 260, fracción I, en su porción normativa '**por nacimiento**', de la Ley de Seguridad del Estado de México.

¹⁴ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte. Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Se declaró la invalidez del artículo 25, fracción I, en su porción normativa '**por nacimiento**', de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa.

¹⁵ Resuelta en sesión de dieciocho de junio de dos mil veinte. Ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Se declaró la invalidez de los artículos 18, fracción IV, 20, fracción II, 46, fracción I, en su porción normativa '**por nacimiento**', 47, fracción I, en su porción normativa '**por nacimiento**', de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios.

¹⁶ Resuelta en sesión de veintitrés de julio de dos mil veinte. Ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carranca. Se declaró la invalidez del artículo 309, fracciones I, en su porción normativa '**por nacimiento**', de la Ley de Transporte y Movilidad Sustentable para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

¹⁷ Resuelta en sesión de treinta de julio de dos mil veinte. Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas. Se declaró la invalidez de la porción normativa '**por nacimiento**' contenida en los artículos 109 bis, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Michoacán de Ocampo, 47, fracción I, y 69 c), fracción I, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

35. Ahora, en la acción de inconstitucionalidad **111/2019**¹⁸, así como en las diversas acciones **113/2020**¹⁹, **182/2020**²⁰, **192/2020**²¹, **39/2021**²², **6/2020**²³ y **65/2021**²⁴, 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.

¹⁸ Resuelta en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte. Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Se declaró la invalidez de los artículos 23, fracción XXIII, 35, fracción V, 74, fracciones I, en su porción normativa '**por nacimiento**', y VII, en su porción normativa 'ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público; ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local', 75, fracciones I, en su porción normativa '**por nacimiento**', y VI, en su porción normativa 'ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público; ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local', 84, apartado A, fracción VIII, en su porción normativa 'ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local', 85, apartado A, fracciones I, en sus porciones normativas '**por nacimiento**' y 'sin tener otra nacionalidad', y XI, en su porción normativa 'ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local', y 86, apartado A, fracciones I, en su porción normativa '**por nacimiento**', y VIII, en su porción normativa 'ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local', de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo.

¹⁹ Resuelta en sesión de veintidós de abril de dos mil veintiuno. Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas. Se declaró la invalidez del artículo 81, párrafo último, en su porción normativa '**por nacimiento** y no adquirir otra nacionalidad', de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León.

²⁰ Resuelta en sesión de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno. Ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek. Se declaró la invalidez del artículo 17, fracción I, en su porción normativa '**por nacimiento**', de la Ley que Crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California.

²¹ Resuelta en sesión de veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno. Ponencia del ministro Alberto Pérez Dayán. Se declaró la invalidez del artículo 32, fracciones I, en su porción normativa '**por nacimiento**', y VII, en su porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso", de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas.

²² Resuelta en sesión de veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno. Ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Se declaró la invalidez del artículo 166 Bis, fracción I, en su porción normativa '**por nacimiento**', de la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas.

²³ Resuelta en sesión de diez de enero de dos mil veintidós. Ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Se declaró la invalidez del artículo 17, fracción I, en su porción normativa '**por nacimiento**', de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de México.

²⁴ Resuelta en sesión de once de enero de dos mil veintidós. Ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales. Se declaró la invalidez de los artículos 15, fracciones I, en su porción normativa '**por nacimiento**', y V, en su porción normativa 'de amplia solvencia moral y', y 17, fracción V, en su porción normativa 'de amplia solvencia moral y', de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León.

36. 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.
37. 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.
38. En ese orden de ideas, 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.
39. Así, para comenzar el estudio del concepto donde se alega la invalidez de la porción normativa impugnada, enseguida se transcriben los preceptos constitucionales que se estiman 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:*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

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 practica y comandante de aeródromo.

Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.”

“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 [...]”.

40. De los artículos constitucionales 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.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

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.

41. Aunque la última reforma del artículo 30 constitucional es la publicada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, lo cierto es que en dicha reforma únicamente aludió a la fracción II, del apartado A, y en ella se suprimió lo referente a que los padres mexicanos, padre o madre, debían haber nacido en territorio nacional.

42. Lo anterior se corrobora con el cuadro comparativo siguiente:

Texto anterior a la reforma de 17 de mayo de 2021	Texto vigente a partir de la reforma de 12 de mayo de 2021.
<p>“Artículo. 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.</p> <p>A).— Son mexicanos por nacimiento:</p> <p>I.— Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.</p> <p>II.— Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional.</p> <p>III.— Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o</p>	<p>“Art. 30.— La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.</p> <p>A).— Son mexicanos por nacimiento:</p> <p>I.— Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.</p> <p>II.— Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos, de madre mexicana o de padre mexicano;</p> <p>III.— Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o</p>

de madre mexicana por naturalización, y	de madre mexicana por naturalización, y
IV.— Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.”	IV.— Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.”

43. No obstante, el texto que rige la esencia 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:

- 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.
- 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.
- Con la reforma, México ajustó su legislación a una práctica internacional facilitando a los nacionales la defensa de sus intereses.
- 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.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

- 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.
 - 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.
 - 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.
44. En el dictamen de la Cámara de Diputados (instancia revisora) se sostuvo lo siguiente:
- 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.
 - En el artículo 30 se establece la transmisión de la nacionalidad a los nacidos en el extranjero, hijos de mexicanos nacidos en territorio

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

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.

- 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.
- 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.
- 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*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

45. 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.

46. A partir de entonces, el Constituyente ha definido 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 o la 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.

47. 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*.
48. 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 llega 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.
49. 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 país²⁵.
50. Por lo tanto, aplicados tales razonamientos reseñados a la disposición aquí impugnada, resulta que ésta es inconstitucional, dado el Congreso del Estado de Oaxaca, en el artículo 20, fracción I, de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, está incorporando el requisito de la nacionalidad mexicana **por nacimiento** para ser titular de la Dirección General del referido Centro, por lo que debe declararse inválida **por incompetencia de la entidad federativa**.

²⁵ 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.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

51. En consecuencia, se declara la **invalidez** de la porción normativa “**por nacimiento**”, prevista en la fracción I del artículo 20 de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca.
52. En términos semejantes se resolvió la acción de inconstitucionalidad 65/2021²⁶.

VI.3 Requisitos para ser Director General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, consistentes en:

- **no haber sido inhabilitado para el ejercicio del servicio público;**
y
- **no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo.**

53. Estos requisitos se encuentran previstos en el artículo 20, fracciones VIII y IX de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, en los términos siguientes:

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

[...]

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

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

[...]”

54. La Comisión promovente aduce que el numeral mencionado es inválido, porque, al establecer al exigir que el Titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca **no haya sido inhabilitado para el ejercicio del servicio público y no haya sido condenado con pena privativa de libertad excepto por delito culposo**, vulnera el derecho a la

²⁶ Fallada el once de enero de dos mil veintidós.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

igualdad y no discriminación, la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo en el servicio público.

55. En efecto, la promovente sostiene en esencia que las porciones normativas impugnadas impiden de manera injustificada que las personas accedan al cargo de Titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, cuando previamente hayan sido condenadas con pena privativa de libertad excepto por delito culposo, así como cuando hayan sido inhabilitadas para el ejercicio del servicio público, aun cuando ya se haya cumplido la pena o sanción impuesta; y sin considerar además, si las conductas sancionadas de que se trate, se relacionan o no con las funciones que deben desempeñarse una vez asumido el cargo en cuestión, lo que se traduce en una exclusión injustificada y discriminatoria para las personas que se encuentren en esa condición.
56. En ese sentido, la Comisión accionante considera que, dadas las funciones encomendadas al Titular del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, las porciones normativas impugnadas resultan desproporcionadas y atentan contra los derechos fundamentales referidos.
57. En ese orden de ideas, corresponde a este Pleno determinar si las porciones normativas impugnadas son constitucionales o, de lo contrario, declarar su invalidez.
58. No obstante, teniendo en consideración que los conceptos de invalidez formulados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentran principalmente enfocados en señalar que esos requisitos son contrarios al derecho a la igualdad y no discriminación, este Tribunal Pleno se enfocará en el análisis referente a la transgresión de ese derecho.
59. Cabe señalar que esta Suprema Corte ya ha abordado temáticas similares a las planteadas en la presente acción de inconstitucionalidad, en donde se han analizado la validez de requisitos semejantes a los que aquí se analizan, para

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

acceder a un cargo público; y ese análisis se ha realizado conforme al parámetro de regularidad constitucional del derecho de igualdad mencionado²⁷, razón por la que el presente estudio también se hace bajo esa óptica.

60. Para ese efecto, este apartado se subdividirá en tres partes: en la primera **(A)**, se determinará el **parámetro de regularidad constitucional** que se debe utilizar para determinar si se ha o no infringido el derecho a la igualdad y no discriminación; en la segunda **(B)**, se analizará de manera concreta el requisito consistente en **“no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo”**; en la tercera **(C)**, se estudiará el requisito **“no haber sido inhabilitado para el ejercicio del servicio público”**.

²⁷ Entre las acciones de inconstitucionalidad mencionadas se encuentran las siguientes:

107/2016. Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte por unanimidad de once votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de **no contar con antecedentes penales** para ejercer el cargo de Jefe de Manzana o Comisario Municipal del Estado de Veracruz.

85/2018. Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos. Se declaró inconstitucional el requisito de **no contar con antecedentes penales** para poder obtener una licencia para ejercer el cargo de agente inmobiliario en el Estado de Baja California Sur.

86/2018. Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de **no tener antecedentes penales** para ejercer el cargo de Director General en Organismos Descentralizados Operadores de Agua Potable del Estado de Sonora.

50/2019. Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de **no contar con antecedentes penales** para integrar el Comité de Contraloría Social del Estado de Hidalgo.

125/2019. Resuelta en sesión de quince de abril de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos. Se determinó declarar la inconstitucionalidad del requisito de **no haber sido sancionado por alguna autoridad administrativa federal, estatal o municipal, o por el Consejo de la Judicatura con motivo de una queja presentada en su contra o de un procedimiento de responsabilidad iniciado de oficio** para ejercer el cargo director del Centro de Evaluación y Control de Confianza del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

108/2020. Resuelta en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno por mayoría de nueve votos. Se determinó la inconstitucionalidad del requisito de **no haber sido sentenciado por la comisión de delitos calificados** para ejercer el cargo de Comisario, Subcomisario y Jefe de Manzana del Estado de Yucatán.

117/2020. Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos. Se determinó declarar la inconstitucionalidad del requisito de **no haber recibido condena por delitos doloso para poder realizar estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción en el Estado de Chihuahua.**

118/2020. Resuelta en sesión de veinte de mayo de dos mil veintiuno por mayoría de nueve votos. Se determinó declarar la inconstitucionalidad del requisito **de no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de más de un año** para ejercer el cargo de Titular de la Jefatura del SATTAM del Estado de Tamaulipas.

A. Parámetro de regularidad constitucional.

61. Para establecer cuál es el parámetro de regularidad constitucional que se debe atender a fin de determinar si una norma es o no contraria al derecho humano a la igualdad y no discriminación, se estima pertinente destacar brevemente el contenido y alcances que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido a ese derecho, así como al derecho de los ciudadanos mexicanos a desempeñarse en un cargo público cuando se cumplan las calidades que exija la ley.

Derecho de igualdad y no discriminación.

62. Esta Suprema Corte ha sostenido que la igualdad reconocida en el artículo 1º Constitucional, es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual, invariablemente se predica de algo y 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.
63. También ha precisado que una modalidad o faceta del derecho a la igualdad es la prohibición de discriminar, la cual entraña que ninguna persona pueda ser excluida del goce de un derecho humano, ni tratada en forma distinta a otra que presente similares características o condiciones jurídicamente relevantes, especialmente cuando la diferenciación obedezca a alguna de las categorías que recoge el referido precepto constitucional, a saber: el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto menoscabar los derechos y libertades de las personas.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

64. 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.
65. No obstante, también se ha precisado que si bien el verdadero 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, 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 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 que será constitucionalmente exigido.**
66. En la misma línea, este Pleno se ha referido al principio y/o derecho de no discriminación, al señalar que cualquier tratamiento discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, *per se*, incompatible con ésta, y que toda situación que considere superior a un determinado grupo y conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, de lugar a que sea tratado con hostilidad o a que de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación, es inconstitucional.
67. Sin embargo, también ha observado que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos. Por ello, el Pleno sostuvo que la Constitución no prohíbe el uso de categorías

sospechosas, sino su utilización de forma injustificada; y no se debe perder de vista que la discriminación tiene como nota característica que el trato diferente afecte el ejercicio de un derecho humano, de ahí que el escrutinio estricto de las distinciones basadas en las categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta²⁸.

68. Por otra parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación también en su jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.)²⁹ estableció 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; el primero, entendido como la garantía de que las personas deben ser tratadas iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, para que los preceptos jurídicos se apliquen de manera uniforme a todos los individuos que se encuentren en la misma situación; el segundo, en relación con el contenido de las normas, a efecto de que el legislador no imponga tratos diferenciados injustificados.

69. Asimismo, en la labor interpretativa de este Alto Tribunal respecto del derecho de igualdad, además de la referida igualdad jurídica formal o de derecho, se ha reconocido la igualdad sustantiva o de hecho concebida como una faceta o dimensión de ese derecho fundamental, cuyo propósito es remover o disminuir obstáculos sociales, políticos, económicos, culturales o de cualquier otra naturaleza, que impidan a ciertas personas o grupos sociales, colocados en situaciones de hecho específicas, de desventaja y de vulnerabilidad, gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos, en condiciones de paridad con otras personas o grupos de personas; igualdad sustantiva que exige medidas apropiadas de distinta índole, para evitar diferenciaciones

²⁸ Época: Décima Época; Registro: 2012594; Instancia: Pleno; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I; Materia(s): Constitucional; Tesis: P./J. 9/2016 (10a.); Página: 112. De rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL".

²⁹ De rubro: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO."

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

injustificadas, discriminaciones sistemáticas, o revertir situaciones de marginación, a fin de que la operatividad del orden jurídico tenga lugar en auténticas condiciones de equidad.

70. Son ilustrativos de las consideraciones anteriores, los criterios de rubros: “IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO.”³⁰, “IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.”³¹, “DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. CONTENIDO Y ALCANCES DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO.”³²
71. Respecto de la igualdad jurídica formal o de derecho (igualdad normativa), la Primera Sala ha reconocido que existe una desigualdad normativa cuando dos supuestos de hecho equivalentes son regulados de forma desigual sin que exista una justificación razonable para otorgar ese trato diferenciado; y que tal distinción en la norma generalmente se manifiesta a través de la exclusión tácita de un beneficio o de una diferenciación expresa; entendiendo que la primera tiene lugar cuando un régimen jurídico implícitamente excluye de su ámbito de aplicación a un supuesto de hecho equivalente al regulado en la disposición normativa; y la segunda, cuando el legislador establece dos regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho o situaciones equivalentes³³.

³⁰ Tesis 1a./J. 81/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XX, octubre de 2004, página 99.

³¹ 1a./J. 55/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75.

³² Tesis: 1a. XLIII/2014 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, Página: 644.

³³ Tesis: 1a. CCCLXVIII/2015 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 24, noviembre de 2015, Tomo I, Página: 974, de rubro y texto: “DISCRIMINACIÓN NORMATIVA. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE IGUALDAD ANTE LA LEY POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA. El derecho fundamental a la igualdad en su vertiente de igualdad formal o igualdad ante la ley comporta un mandato dirigido al legislador que ordena el igual tratamiento a todas las personas en la distribución de los derechos y obligaciones. Así, cuando el legislador establece una distinción que se traduce en la existencia de dos regímenes jurídicos, ésta debe ser razonable para considerarse constitucional. En este sentido, para mostrar que la distinción no es razonable debe señalarse por qué resultan equivalentes o semejantes los supuestos de hecho regulados por ambos regímenes jurídicos, de tal manera que esa equivalencia mostraría la falta de justificación de la distinción. De esta manera, existe discriminación normativa cuando dos supuestos de hecho equivalentes son regulados de forma desigual sin que exista una justificación razonable para otorgar ese trato

72. Lo anterior fue sostenido por este Tribunal Pleno al resolverse la acción de inconstitucionalidad 57/2021, en la cual se cuestionó el requisito referente a no haber sido condenado por delito doloso, exigido por el artículo 7, fracción VII, sexto párrafo, de la Constitución Política del Estado de Nayarit, para ser titular del Centro de Conciliación Laboral de esa Entidad.³⁴

Derecho a desempeñarse en un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

73. De conformidad con el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³⁵, todo ciudadano tiene derecho a poder ser nombrado en un empleo o comisión en el servicio público, si cumple con *las calidades* que establezca la ley. Este derecho también está reconocido en el artículo 23, numeral 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos³⁶, y en el artículo 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³⁷.

diferenciado. Al respecto, debe señalarse que la discriminación normativa constituye un concepto relacional, en el sentido de que a la luz del derecho a la igualdad en principio ningún régimen es discriminatorio en sí mismo, sino en comparación con otro régimen jurídico. Dicho de otra manera, la inconstitucionalidad no radica propiamente en el régimen jurídico impugnado, sino en la relación que existe entre éste y el régimen jurídico con el que se le compara. En este sentido, la justificación de las distinciones legislativas que distribuyen cargas y beneficios se determina a partir de un análisis de la razonabilidad de la medida”.

³⁴ Resuelta por unanimidad de votos el 30 de noviembre de 2021. Ponencia de la Ministra Norma Lucia Piña Hernández. Unanimidad de once votos. Párrafos 26 a 35.

³⁵ **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;

³⁶ 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.”

³⁷ “25. Derechos Políticos

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 21, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

(...)

74. Este Tribunal Pleno ha sostenido que, salvo las condiciones establecidas expresamente por la propia Constitución General para determinados empleos, cargos o comisiones en el servicio público, el legislador ordinario federal y local cuenta con libertad de configuración para determinar en la ley las “calidades” exigibles para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo, cargo o comisión en el servicio público, empero, ello no exime al legislador que observar los principios y derechos fundamentales.
75. Asimismo, se ha precisado que cuando el artículo 35 se refiere a las “calidades” que establezca la ley alude a las **“características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne”**³⁸; interpretación que se ha estimado consistente con el artículo 1, numeral ,2 del Convenio Internacional del Trabajo No. 111, relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación³⁹ y con lo previsto en el artículo 123, Apartado B), fracción VII, de la Constitución Federal, que refiere que **“la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes.”**

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

³⁸ De rubro: **“ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD.”** Número de Registro: 177102. Localización: [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXII, Octubre de 2005; Pág. 1874. P./J. 123/2005.

³⁹ Convenio ratificado por México el 11 de septiembre de 1961.

Artículo 1

1. A los efectos de este Convenio, el término discriminación comprende:

a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;

b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.

2. Las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.

3. A los efectos de este Convenio, los términos empleo y ocupación incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo.”

76. En la controversia constitucional 38/2003, fallada el veintisiete de junio de dos mil cinco, el Tribunal Pleno sostuvo lo siguiente:

“[...] Del análisis del artículo 35, fracción II, constitucional, se advierte que si bien estamos ante un derecho de configuración legal, pues corresponde al legislador fijar las reglas selectivas de acceso a cada cargo público, su desarrollo no es completamente disponible para el legislador, pues **la utilización del concepto “calidades” se refiere a las cualidades o perfil de una persona**, que vaya a ser nombrada en el empleo, cargo o comisión de que se trate, que pueden ser: capacidad, aptitudes, preparación profesional, edad y demás circunstancias, que pongan en relieve el perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia el empleo o comisión que se le asigne.

Asimismo, para efectos de su correcta intelección, el concepto “calidades” también debe vincularse con el principio de eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones contenido en el artículo 113, así como con lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción VII, que dispone que la designación del personal **sea mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes**, del que se desprenden los principios de mérito y capacidad; interpretación que debe ser relacionada con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo, y 116, fracción VI, que ordenan que las relaciones de trabajo entre los Estados y los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes expidan las legislaturas de los Estados, **con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias**.

Luego, el entrelazamiento entre los diversos preceptos constitucionales citados a la luz de una interpretación sistemática autoriza a concluir que la Constitución impone la **obligación de no exigir para el acceso a la función pública, requisito o condición alguna que no sea referible a los principios de eficiencia mérito y capacidad que se plasman en dichos preceptos**, mismos que deben ser respetados por el legislador en la regulación que realice el legislador, de manera que deben considerarse violatorios de la prerrogativa de los ciudadanos de acceso a los cargos públicos todos aquellos supuestos que, sin esta referencia, establezcan una diferencia discriminatoria entre los ciudadanos mexicanos.”

77. La misma noción sobre “las calidades que establezca la ley” se retomó en la acción de inconstitucionalidad 28/2006 y acumuladas 29/2006 y 30/2006, falladas el cinco de octubre de dos mil seis, en los siguientes términos:

“[...] el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, editorial Espasa, vigésima segunda edición, establece que **calidad** significa, entre otras:

"Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a "algo, que permiten juzgar su valor".

"Estado de una persona, naturaleza, edad y demás "circunstancias y condiciones que se requieran "para un cargo o dignidad".

De las anteriores connotaciones deriva que en cuanto a la primera, el concepto calidad, aplicado a una persona, debe entenderse como la ***propiedad o conjunto de propiedades inherentes a ésta que permitan juzgarla por sí misma***, por lo propio, natural o circunstancial de la persona a que se alude y que la distingue de las demás, cuyo sentido se obtiene de la definición que tiene la voz inherente, que significa ***"lo que por su naturaleza está de tal manera unido a otra cosa, que no se puede separar de ella"***.

La segunda también está dirigida a establecer que, lo que define la calidad de una persona, son los aspectos propios y esenciales de ésta, tan es así, que el punto de partida de la expresión, de los aspectos empleados para ejemplificar lo definido, son precisamente la naturaleza y la edad, por lo que incluso la expresión "y demás circunstancias" debe entenderse que está referida a otras características de la misma clase o entidad, es decir, propios del individuo, y no derivar de elementos o requisitos ajenos al ciudadano (...).

78. Así, cuando el artículo 35, fracción VI (igual que la fracción II), de la Constitución Federal 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 ésta.
79. Luego, al definir en las leyes secundarias respectivas, tanto el Congreso de la Unión, como las legislaturas de los Estados *—en el ámbito de sus respectivas competencias—*, las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión en el servicio público, será necesario que los requisitos al efecto establecidos **estén directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función**, lo que exige criterios objetivos y razonables que eviten discriminar, sin la debida justificación, 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.
80. Por ello, en principio, para la definición de las respectivas calidades a ser establecidas en la respectiva ley, como requisitos exigibles para cada empleo

o comisión en el servicio público, será importante identificar las tareas o funciones inherentes a cada cargo o puesto público.

81. Ello sin perjuicio de que, para determinados puestos federales o locales, se exija desde la Constitución Federal el cumplimiento de determinados requisitos tasados, como lo es el caso de la edad, el perfil profesional o la residencia, por ejemplo⁴⁰, y de que es necesario distinguir entre el acceso a un cargo de elección popular, del acceso a un empleo o comisión en la función pública, que, acorde al nivel de especialización requerido, puede exigir de calidades técnicas más específicas.
82. En cualquier caso, fuera de las condiciones establecidas de manera expresa en la Ley Fundamental para determinados empleos y comisiones, los Congresos Federal y Locales, cuentan con una amplia libertad de configuración para establecer las respectivas calidades, en tanto las mismas no vulneren algún derecho humano u otro principio constitucional⁴¹.
83. Incluyendo en ello, de manera destacada, la necesidad de que los respectivos requisitos sean objetivos y razonables y permitan de manera efectiva el acceso a la función pública, en condiciones generales de igualdad, en respeto a lo previsto en los artículos 1º y 35, fracción VI, de la Constitución Federal, 23, apartado 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁴⁰ Por ejemplo, como lo exige el artículo 95 constitucional para el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁴¹ Así se falló, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, resuelta el seis de septiembre de dos mil dieciocho, por lo que se refiere a los requisitos del Fiscal General de la Ciudad de México.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

84. Este Pleno sostuvo similares consideraciones en las acciones de inconstitucionalidad 111/2019⁴² y 192/2020⁴³. A su vez, éstas fueron retomadas en las acciones de inconstitucionalidad 57/2021⁴⁴ y 300/2020⁴⁵.

Tipo de escrutinio

85. Al respecto, es necesario precisar que este Alto Tribunal, con algunas variantes normativas, ya ha tenido la oportunidad de examinar requisitos que aluden a supuestos jurídicos de contenido semejante o de similar naturaleza a los que aquí se controvierten (no haber sido condenado por delito doloso, no tener antecedentes penales)— con motivo de la impugnación de normas locales de distintas legislaciones, en relación con la regulación de otros cargos públicos o relacionados con el servicio público, en donde la mayoría de los integrantes de esta Suprema Corte han considerado que la constitucionalidad de los mismos debe ser examinada bajo un escrutinio ordinario o de razonabilidad a la luz del derecho de igualdad, por no tratarse de una categoría sospechosa de discriminación que amerite un análisis estricto⁴⁶, en

⁴² Fallada en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte, por bajo Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

⁴³ Resuelta en sesión de veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

⁴⁴ Fallada en sesión de treinta de noviembre de dos mil veintiuno. Unanimidad de once votos. Ponencia de la Ministra Norma Lucia Piña Henández.

⁴⁵ Resuelta en sesión de dieciocho de enero de dos mil veintidós. Ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

⁴⁶ En la resolución de la acción de inconstitucionalidad 118/2020, en torno a la metodología de estudio del requisito de no haber sido condenado por delito doloso, este Alto Tribunal precisó:

“1) **Escrutinio estricto**: debe realizarse por los jueces constitucionales en aquellos casos en los que la distinción *(i)* tenga como base las categorías sospechosas enumeradas en los artículos 1º, párrafo quinto, de la Constitución, 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o *(ii)* implique una afectación central a derechos fundamentales reconocidos en la Constitución o en tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.

2) **Escrutinio ordinario**: debe realizarse por los jueces constitucionales en aquellos casos en los cuales la diferencia de trato supuestamente arbitraria no tenga como base alguno de los criterios antes mencionados. En estos casos, el test de proporcionalidad se llevará a cabo mediante el **análisis de la legitimidad de la medida, su instrumentalidad** y su proporcionalidad. Esto implica una variación importante del test estricto antes mencionado, consistente en que **el estudio de la idoneidad y la necesidad de la medida se reducen a una revisión de su instrumentalidad para perseguir la finalidad constitucionalmente admisible**, sin que se exija al legislador que se realice por los “mejores medios imaginables”.

Con independencia del grado de escrutinio que sea aplicable, el estudio sobre la proporcionalidad de la medida exige un análisis adicional para detectar si el acto o la norma estudiada es adecuada, en el sentido de que no tenga defectos de *sobre inclusión* o de *infra inclusión*, de los que derive una vulneración del principio de igualdad y no discriminación. Esta etapa del escrutinio se ha llamado

tanto que ese tipo de requisitos no está referida propiamente a atributos o características inherentes a personas o grupos de personas históricamente excluidos o desventajados.

86. En esa línea, siguiendo el criterio mayoritario de este Tribunal Pleno, las porciones normativas impugnadas serán examinadas bajo un escrutinio ordinario.
87. Para ese efecto, se seguirán los siguientes pasos; primero se analizará si la norma impugnada hace una distinción o trato diferenciado; de ser el caso se analizará si esa distinción tiene una finalidad constitucionalmente válida o admisible y de ser el caso, se analizará si la medida resulta racional para su consecución —esto es, si guarda una relación identificable de instrumentalidad respecto de ella— y si constituye además un medio proporcional que evita el sacrificio innecesario de otros bienes y derechos.⁴⁷

B. Requisito para ser titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, consistente en:

- **No haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo.**

88. Le asiste razón a la Comisión accionante cuando afirma que este requisito resulta inconstitucional por ser contrario al derecho a la igualdad y no discriminación; en consecuencia, debe decretarse su invalidez.
89. Lo anterior pues como se demuestra a continuación, la porción normativa impugnada, no logra superar el escrutinio ordinario que resulta aplicable.

recientemente *principio de razonabilidad*, conforme al cual se exige una relación lógica y proporcional entre los fines y los medios de una medida, por la cual pueda otorgársele legitimidad”.

⁴⁷ **IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES.** Tesis P VIII/2011. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIV, Agosto de 2011, página 33.

Distinción o trato diferenciado.

90. De inicio, debe decirse que el requisito para ser Titular del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, establecido en el artículo 20, fracción IX, de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, consistente en **“no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo”**, sí entraña un trato diferenciado entre distintos sujetos que se pueden colocar en una situación similar jurídicamente relevante, pues entre el universo de personas aspirantes que puedan reunir las calidades exigidas para ocupar el cargo referido, concernientes a la capacidad y experiencia necesarias para realizar la función o a otros elementos delineadores del perfil del interesado, se distingue a quien haya sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo; lo cual quiere decir que excluye a los que fueron condenados con pena privativa de la libertad por la comisión de algún delito culposo, y los distingue de quienes no hayan atravesado por dicha circunstancia, negándoles la posibilidad de acceder a dicho cargo en el servicio público.

Finalidad constitucional válida.

91. De lo dispuesto en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal, es admisible que el legislador local configure las calidades que debe cumplir el aspirante a un determinado cargo, empleo o comisión en el servicio público de la entidad federativa, con el propósito de asegurar que la función relativa se preste por las personas más idóneas, que cuenten con un determinado perfil compatible con el puesto y con los conocimientos, aptitudes, competencias, capacidades y experiencia necesarios para realizar la función de que se trate, de acuerdo con los principios constitucionales que rigen el desempeño del servicio público, particularmente los relativos a la legalidad,

honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, entre otros, que encuentran anclaje en la Norma Fundamental⁴⁸.

92. Bajo esa lógica, debe decirse que de los informes rendidos por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Oaxaca, así como de las dos exposiciones de motivos vinculadas a la expedición de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, únicamente se desprende que la ley obedeció a la necesidad de responder a la reforma constitucional de primero de mayo de dos mil diecinueve, a efecto de hacer efectivo el cumplimiento de la legislación en materia de trabajo, pero no se hace una referencia a las razones, por la que se establecen los requisitos que debe reunir el titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca.
93. En efecto, de la iniciativa presentada por el Maestro Ismael Murat Hinojosa, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, no se desprende ninguna motivación al respecto; y de la iniciativa presentada por la Diputada Hilda Graciela Pérez Luis, únicamente se indica que en la designación del personal encargado de la conciliación se debe garantizar la paridad entre géneros en el acceso a los cargos del referido centro, así como fijar exigencias profesionales —título y cédula profesional— a diversos integrantes del mismo; sin embargo, no se dice nada concreto, con relación a los requisitos que debe reunir el Titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral.

⁴⁸ Al respecto, basta destacar que el artículo 109 de la Constitución Federal, al regular las responsabilidades de los servidores públicos, deja ver claramente cuáles son los principios que rigen la realización del servicio público y que su contravención puede ser constitutiva de delito o de infracción administrativa sancionables, a saber:

"Art. 109.— Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

(...)

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.

(...)

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones (...)."

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

94. No obstante, en el dictamen emitido por las Comisiones Permanentes Unidas de Administración Pública y de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de Oaxaca, se indica que el Titular de la Dirección General mencionada debe tener capacidad y experiencia comprobable en actividades profesionales de servicio público o administrativo que estén relacionadas en materia laboral, además, se precisa que las personas que realizan funciones administrativas del Estado están obligadas a conocer sus responsabilidades, así como los principios rectores que rigen su actuación, entre ellos, la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad y equidad; pero que además es indispensable que quien quiera ocupar la titularidad de una dependencia cuente con un perfil profesional o académico en el ramo por el cual sea propuesto y que tenga experiencia suficiente en actividades laborales profesionales o académicas.
95. Ahora bien, con respecto a la profesionalización, se indica que la profesionalización del servicio público es una asignatura pendiente en el país; y como antecedente de ese tema, se menciona que:
- La Auditoría Superior de la Federación (ASF), en el informe sobre la Fiscalización de los Servicios Civiles de Carrera en el Estado Mexicano y en la evaluación 230, demostró fortalezas y debilidades.
 - La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en el estudio denominado “Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México”, identificó algunas deficiencias en materia de profesionalización.
 - Frente al panorama mostrado en los estudios de la ASF y de la OCDE, se realizó el Encuentro Internacional Anticorrupción: “Hacia una Ley de Profesionalización para el Siglo XXI”; y que en ese foro se identificaron nuevas problemáticas en materia de profesionalización, entre ellas las siguientes:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

- Deficiente formación en los valores de la función pública;
- Falta de vocación en el servicio público;
- Resistencias políticas al cambio y a los procesos de formación;
- Limitaciones presupuestales y técnicas de capacitación constantes;
- Desconfianza en los procesos de reclutamiento, formación y ascenso;
- Desconocimiento de la normatividad; y
- Deficiencias en la evaluación del desempeño.

96. Partiendo de lo anterior, se indicó que en el foro mencionado se puso en evidencia que el principal obstáculo que debe enfrentarse, es la voluntad política por parte de los gobernantes para dejar de ver los puestos públicos como un botín político y efectivamente permitir que los servicios públicos queden en igualdad de condiciones en manos de hombres y mujeres realmente preparados, capaces e íntegros, dispuestos a brindar el mejor desempeño a favor de los intereses de la sociedad.

97. También se señala que, frente a esa coyuntura, era necesario insistir en la profesionalización y todos los procesos que ésta implica, pues ésta no sólo constituye un medio democrático para garantizar que los recursos públicos que los mexicanos aportan en forma de impuestos se materialicen en un servicio público de calidad y calidez, sino también en un instrumento que pueda disminuir los altos grados de corrupción que se viven en el país.

98. Partiendo de lo anterior, se consideró que la persona que sea titular de la Dirección General debe ser una persona preparada profesionalmente y formada con los valores democráticos que una sociedad cambiante como la nuestra demanda.

99. Lo anterior permite concluir que los requisitos exigidos para ser titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca se vincularon a la profesionalización del servicio que pueda disminuir los altos grados de corrupción que se viven en el país.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

100. Bajo esa lógica, es dable admitir que el requisito “**no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo**” sí tiene una finalidad constitucionalmente válida, en tanto que no sólo persigue que las personas que acceden a ese cargo tengan una profesionalización hacia el servicio público, sino que, además, se ve como una forma de disminuir la corrupción.
101. En efecto, el Congreso Local de Oaxaca, decidió crear un filtro para acceder al cargo de Director General del Centro de Conciliación Laboral, con el ánimo de asegurar que quien desempeñe dicho cargo, lo haga conforme a los principios constitucionales exigibles, pues el legislador local entiende que con ese requisito, se garantizará que la persona que ocupe el cargo en cuestión actuará con rectitud, probidad y honorabilidad en su función, cumpliendo con los principios rectores del servicio público.
102. De modo que en principio, es dable estimar que la porción normativa impugnada se propone un fin admisible y legítimo en el marco constitucional.

Idoneidad de la medida (su instrumentalidad).

103. Este Tribunal Pleno estima que esta grada del escrutinio ordinario no se satisface, pues la medida legislativa en examen no guarda una relación directa, clara e indefectible con el logro de la finalidad constitucionalmente válida antes referida, por varias razones.
104. Primero, si bien el artículo 7 de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, señala que las servidoras y servidores públicos que conforman dicho Centro, se regirán por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, igualdad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad, lo cierto es porque no hay una base objetiva para sostener que por el solo hecho de que una persona **no haya sido condenada con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo**, ello garantizará que dicha persona desarrollará

las funciones inherentes a un determinado cargo, empleo o comisión en el servicio público, cumpliendo cabalmente con los principios y demás exigencias propias del mismo; sobre todo, ese solo hecho no permite garantizar que la persona realizará las funciones en los términos que exige el artículo 7 antes mencionado.

105. Segundo, porque la exigencia de dicho requisito — **no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo** — no se está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al puesto a desempeñar; esto, pues no está referido a aspectos objetivos como la preparación o experiencia profesional, o al cumplimiento de exigencias formales o sustanciales para facilitar el desempeño de la función que se adviertan razonables para dicho cargo, a efecto de garantizar, en lo posible, su correcta realización; sino que, dicho requisito, en estricto sentido, al exigir que el aspirante al puesto de Titular del Centro de Conciliación, demuestre que en su pasado no ha incurrido en una conducta dolosa que haya sido reprochada por el sistema de justicia penal con una sentencia privativa de la libertad, introduce una cuestión de orden moral, sin que se advierta una vinculación objetiva en función del desempeño del cargo.

106. En efecto, si bien en el artículo 2 de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca indica que el Centro de Conciliación Laboral es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotado de plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión, lo cierto es que de acuerdo con lo establecido en el artículo 22 de la propia ley, las funciones que se encomiendan al Titular de la Dirección General de ese Centro son las siguientes:

- Dirigir técnica y administrativamente las actividades del Centro de Conciliación;
- Administrar y representar legalmente al Centro de Conciliación, así como delegar su representación;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

- Presentar para aprobación de la Junta de Gobierno, el proyecto de Reglamento Interno del Centro de Conciliación, los manuales de organización, de procedimientos, y demás disposiciones administrativas que regulen y faciliten la operación y funcionamiento del Centro de Conciliación;
- Otorgar poderes generales y especiales con las facultades que les competan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial.
- Sustituir y revocar poderes generales o especiales;
- Presentar a la Junta de Gobierno, durante el primer trimestre de su gestión para su aprobación, el proyecto de programa institucional de corto, mediano y largo plazo, que deberá contener al menos metas, objetivos, recursos, indicadores de cumplimiento y deberá considerar las prioridades y lineamientos sectoriales;
- Presentar a la Junta de Gobierno, durante el primer trimestre de cada año, un informe anual de resultados respecto del ejercicio anterior;
- Presentar a la Junta de Gobierno para su aprobación, el proyecto de presupuesto correspondiente al siguiente ejercicio fiscal;
- Proponer a la Junta de Gobierno, el establecimiento, reubicación y cierre de oficinas en el territorio del Estado de Oaxaca, el reglamento interno del Centro de Conciliación determinará el ámbito de actuación de dichas oficinas;
- Proponer a la Junta de Gobierno a los Titulares de las delegaciones del Centro de Conciliación;
- Presentar a la Junta de Gobierno para su aprobación las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Servicio Profesional de Carrera;
- Proponer a la Junta de Gobierno los programas permanentes de actualización, capacitación, y certificación de conciliadores;
- Instrumentar un sistema de control sobre información estadística para la mejora de la función del Centro de Conciliación;
- Aplicar los medios de apremio previstos en la Ley Federal del Trabajo y demás disposiciones legales aplicables, para el caso de inasistencia del citado cuando este sea el patrón, dentro del procedimiento de conciliación;
- Vigilar y conservar el patrimonio del Centro de Conciliación;
- Proponer a la Junta de Gobierno la creación de Comités de Apoyo y, en su caso la participación y honorarios de profesionistas independientes en los mismos; y
- Las demás que le confiera la Ley Federal del Trabajo, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, la Ley de Entidades Paraestatales del

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

Estado de Oaxaca, el Reglamento Interno del Centro de Conciliación, y demás disposiciones legales aplicables.

107. Así, teniendo en cuenta las funciones antes referidas, este Alto Tribunal no advierte una relación directa, clara, objetiva e indefectible, entre el tipo de funciones que corresponden al Titular del Centro de Conciliación Laboral, con la exigencia de **“no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo”**, a efecto de justificar dicho requisito en función del perfil exigible para el cargo a desempeñar y sostener su idoneidad.
108. Además, como bien lo argumenta la Comisión accionante, dicho requisito resulta sobreinclusivo. Esto es así, pues de acuerdo con el artículo 8 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca, los delitos cometidos en esa Entidad, pueden ser dolosa o culposamente realizados; y si bien la norma impugnada excluye a los delitos culposos, lo cierto es que se encuentra dirigida a todos los delitos culposos que hayan resultado en una pena privativa de la libertad; en consecuencia, comprende a todo aquel aspirante que, aun reuniendo las demás calidades exigibles para ocupar ese cargo, haya sido condenado con pena privativa de libertad por cualquier delito culposo, lo que incluye un amplio catálogo de conductas típicas, graves y no graves, que hubieren ameritado pena privativa de libertad; tampoco se toma en cuenta si la pena pudo ser objeto indulto o reconocimiento de inocencia, ni se atiende a su duración; menos se distingue entre delitos cuyo bien jurídico tutelado pueda impactar directamente o esté estrechamente relacionado con el tipo de funciones propias del puesto, y delitos cuyo bien jurídico protegido no tenga una conexión con dicho cargo.
109. Asimismo, es dable hacer notar que, la norma tampoco toma en cuenta el tiempo que hubiere transcurrido desde la condena o la compurgación de la pena y el momento en que se pretende acceder al cargo.
110. Además, tampoco toma en cuenta que si ya se cumplió la condena, cobra relevancia el derecho a la reinserción social.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

111. Esta amplitud de la norma conduce a advertir *su falta de razonabilidad*, dado el gran número de posibles supuestos comprendidos en su hipótesis, que, se reitera, difuminan una justificación objetiva que pueda sostenerse en razón de las funciones a realizar en el cargo de que se trata.
112. De manera que, si bien el requisito analizado, en principio, tiene una finalidad constitucionalmente válida y admisible, no resulta idóneo ni razonable para alcanzarla; y ello lo torna inconstitucional, porque contraviene el principio de igualdad y el derecho a acceder a un empleo, cargo o comisión en el servicio público en condiciones de igualdad, por no advertirse una justificación objetiva y razonable que permita considerarlo necesario para el correcto, eficaz y eficiente desempeño de la función inherente al cargo.
113. En consecuencia, si bien esta Suprema Corte, en los casos en que se cuestionan requisitos que prevé la ley para la elegibilidad de los aspirantes a determinados cargos públicos, no excluye la posibilidad de que, para un determinado empleo, cargo o comisión en el servicio público, pudiera resultar justificada una condición como la que aquí se impugna respecto de determinados delitos y en razón del perfil exigible por la naturaleza de las funciones a realizar, en la medida en que tenga el potencial de incidir de manera directa en ellas, bajo un examen casuístico del supuesto de que se trate; lo cierto es que en este caso, no se advierte con nitidez la idoneidad y la razonabilidad de la medida.
114. Sin dejar de señalar que asiste razón a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuando aduce que la porción normativa controvertida, al operar como requisito para acceder a un cargo en el servicio público, entraña un contenido de orden moral con potencial estigmatizante, pues medularmente entraña una presunción de que la persona que ha sido sancionada penalmente por la comisión de un delito culposo (cualquiera y sin distinguir sobre determinadas circunstancias como las ya referidas), no será capaz de desempeñar el cargo con apego a la legalidad y conforme a los principios que rigen la función, sobre todo con rectitud, probidad y honradez, y

necesariamente podrá volver a delinquir; lo que carece de un sustento objetivo y conduce a sostener que la norma controvertida es violatoria del derecho de igualdad y del derecho a acceder a un empleo, cargo o comisión en el servicio público en condiciones de igualdad, protegidos en los artículos 1 y 35, fracción VI, de la Constitución Federal.

115. Similares consideraciones se sustentaron en las acciones de inconstitucionalidad 192/2020⁴⁹, 118/2020⁵⁰, 275/2020⁵¹ y 57/2021⁵².

116. Por las razones expuestas, lo procedente es declarar la invalidez del numeral 20, fracción IX, en la porción normativa "**y no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo**" de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca.

Previsión contenida en el artículo 123, Apartado A, fracción XX, de la Constitución Federal.

117. El artículo 123, apartado A, fracción XX de la Constitución Federal establece lo siguiente:

"Art. 123.— Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

⁴⁹ Fallado el 23 de septiembre de 2021. Ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán. Unanimidad de once votos. Se declaró la invalidez del artículo 32, fracciones I, en su porción normativa "por nacimiento", y VII, en su porción normativa "**y no haber sido condenado por delito doloso**", de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas.

⁵⁰ Fallado el 20 de mayo de 2021. Ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek. Se declaró la invalidez del artículo 13, apartado A, fracción IV, en su porción normativa '**No haber sido sentenciado por delito doloso que haya ameritado pena privativa de la libertad por más de un año**', de la Ley que Establece el Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas.

⁵¹ Resuelta el 19 de agosto de 2021. Ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Se declaró la invalidez del artículo 16, párrafo segundo, fracción IV, en su porción normativa '**y no haber sido condenado por algún delito**', de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Sinaloa y, por extensión, la del artículo 34, fracción V, en su porción normativa '**y no haber sido condenado por algún delito**', del referido ordenamiento legal.

⁵² Fallado el 30 de noviembre de 2021, Ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Unanimidad de once votos. Se declaró la invalidez del artículo 7, fracción VII, párrafo sexto, en su porción normativa "**y no haya sido condenado por delito doloso**" de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A.— Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

[...]

XX.— La resolución de las diferencias o los conflictos entre trabajadores y patrones estará a cargo de los tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas, cuyos integrantes serán designados atendiendo a lo dispuesto en los artículos 94, 97, 116 fracción III, y 122 Apartado A, fracción IV de esta Constitución, según corresponda, y deberán contar con capacidad y experiencia en materia laboral. Sus sentencias y resoluciones deberán observar los principios de legalidad, imparcialidad, transparencia, autonomía e independencia.

Antes de acudir a los tribunales laborales, los trabajadores y patrones deberán asistir a la instancia conciliatoria correspondiente. En el orden local, la función conciliatoria estará a cargo de los Centros de Conciliación, especializados e imparciales que se instituyan en las entidades federativas. Dichos centros tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios. Contarán con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. Se regirán por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad. Su integración y funcionamiento se determinará en las leyes locales.

La ley determinará el procedimiento que se deberá observar en la instancia conciliatoria. En todo caso, la etapa de conciliación consistirá en una sola audiencia obligatoria, con fecha y hora debidamente fijadas de manera expedita. Las subsecuentes audiencias de conciliación sólo se realizarán con el acuerdo de las partes en conflicto. La ley establecerá las reglas para que los convenios laborales adquieran condición de cosa juzgada, así como para su ejecución.

En el orden federal, la función conciliatoria estará a cargo de un organismo descentralizado. Al organismo descentralizado le corresponderá además, el registro de todos los contratos colectivos de trabajo y las organizaciones sindicales, así como todos los procesos administrativos relacionados.

El organismo descentralizado a que se refiere el párrafo anterior contará con personalidad jurídica y patrimonio propios, plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. Se regirá por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad. Su integración y funcionamiento se determinará en la ley de la materia.

Para la designación del **titular del organismo descentralizado** a que se refiere el párrafo anterior, el Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual previa comparecencia de las personas propuestas, realizará la designación correspondiente. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara de Senadores no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo aquél que, dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo Federal.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Ejecutivo Federal someterá una nueva, en los términos del

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

párrafo anterior. Si esta segunda terna fuere rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Ejecutivo Federal.

El nombramiento deberá recaer en una persona que tenga capacidad y experiencia en las materias de la competencia del organismo descentralizado; que no haya ocupado un cargo en algún partido político, ni haya sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular en los tres años anteriores a la designación; y que goce de buena reputación y **no haya sido condenado por delito doloso**. Asimismo, deberá cumplir los requisitos que establezca la ley. Desempeñará su encargo por periodos de seis años y podrá ser reelecto por una sola ocasión. En caso de falta absoluta, el sustituto será nombrado para concluir el periodo respectivo. Sólo podrá ser removido por causa grave en los términos del Título IV de esta Constitución y no podrá tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del organismo y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

[...]"

118. Como se desprende del precepto constitucional referido, el titular del Centro Federal de Conciliación Laboral debe ser una persona que no haya sido condenada por delito doloso; sin embargo, ello no constituye un obstáculo para llegar a la conclusión de que la porción normativa impugnada es inválida.
119. En efecto, no pasa inadvertido que en el informe rendido por el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, se indica que la porción normativa impugnada es acorde al Decreto por el que se determinó reformar y adicionar diversas disposiciones del artículo 123 Constitucional, así como a la idea de armonizar el contenido del precepto impugnado con los artículos 590—E y 590—F de la Ley Federal del Trabajo, mismos que regulan los lineamientos para la integración y funcionamiento de los Centros de Conciliación de las Entidades Federativas.
120. En efecto, en la exposición de motivos formulada por la Diputada Hilda Graciela Pérez Luis, se menciona que atendiendo al espíritu de la reforma laboral, de primero de mayo de dos mil diecinueve, era necesario modificar la naturaleza de las juntas de conciliación, y separar sus atribuciones con la creación de los centros estatales de conciliación laboral y los tribunales laborales, por lo que era necesario crear una instancia conciliadora de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

acuerdo con lo establecido en el artículo 590—F de la Ley Federal de Trabajo, lo que además permitiría hacer efectiva la reforma constitucional.

121. De igual manera de la exposición de motivos de la iniciativa presenta por el Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca, se desprende la Ley que contiene la porción normativa impugnada, obedece a la reforma constitucional de veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, de cuyos artículos transitorios se desprende que las legislaturas locales cuentan con un año para realizar las adecuaciones legislativas correspondientes.
122. Del Dictamen de las Comisiones Unidas de Administración Pública, de Trabajo y Seguridad Social del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, se advierte que también se tomó como referencia lo anterior para expedir la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca.
123. Bajo esa lógica, es posible advertir que el legislador del Estado de Oaxaca, de alguna forma buscó *igualar* los requisitos para acceder al referido cargo público en la entidad, a los previstos para el titular del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, en la norma constitucional, pues estableció requisitos muy similares.
124. Al respecto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en concreto, refiere que el hecho de que ese artículo 123, apartado A, fracción XX, de la Constitución Federal prevea el requisito de no haber sido condenado por delito doloso para ocupar la titularidad del organismo descentralizado federal, sólo tiene sustento constitucional para esa instancia del orden federal y no para las locales, a las que no puede hacerse extensivo dicho requisito sin someterlo a un escrutinio a efecto de constatar que no transgreda derechos fundamentales, como en el caso sí sucede.
125. Ahora bien, este Tribunal Pleno advierte que, si bien es cierto que el artículo 123, Apartado A, fracción XX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye la base fundamental *para la creación* de los

Centros de Conciliación Laboral *en las entidades federativas* dentro del nuevo esquema de justicia laboral establecido a partir de la mencionada reforma constitucional de veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, Centros a los que se encomendó la función conciliadora de los conflictos entre patrones y trabajadores; también es cierto que, dicha norma constitucional reservó a las leyes locales la determinación sobre su integración y funcionamiento, esto, en el párrafo segundo de la fracción XX referida, el cual dispone:

“(…) Antes de acudir a los tribunales laborales, los trabajadores y patrones deberán asistir a la instancia conciliatoria correspondiente. En el orden local, la función conciliatoria estará a cargo de los Centros de Conciliación, especializados e imparciales que se instituyan en las entidades federativas. Dichos centros tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios. Contarán con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. Se regirán por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad. **Su integración y funcionamiento se determinará en las leyes locales.**”

126. Por tanto, debe considerarse que el Congreso del Estado de Oaxaca cuenta con plena libertad de configuración para establecer la integración y el funcionamiento del Centro de Conciliación Laboral de dicha entidad federativa, por ende, para establecer tanto el perfil y/o requisitos que debe reunir la persona que asuma el cargo de titular de dicho Centro, como las funciones a su cargo y sus atribuciones, sin que a este respecto la legislatura local hubiere quedado vinculada por la Norma Fundamental a replicar alguna previsión normativa, salvo las relativas a la naturaleza que deberán tener los Centros de Conciliación Laboral locales y a los principios que deben regir su función, dado que tales aspectos sí quedaron delineados en la propia Constitución Federal.

127. En ese sentido, este Tribunal Pleno estima que el hecho de que el artículo 123, apartado A, fracción XX, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sí se hubiere ocupado de establecer los requisitos exigibles para acceder al cargo de titular del Centro **Federal** de Conciliación y Registro Laboral, y entre ellos, hubiere señalado el relativo a

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

“(...) y no haya sido condenado por delito doloso (...)”, ello sólo admite entender la justificación constitucional respecto de ese concreto cargo en el nivel federal, pues al tratarse de una exigencia susceptible de restringir derechos humanos, debe ser entendida en forma restrictiva y, a efecto de poder ser retomada para otros cargos en el nivel local, aun cuando se pudieren considerar de similar naturaleza, es necesario que guarde una verdadera justificación que la soporte en relación con esos otros cargos.

128. De ahí que nada impide que se someta a examen de constitucionalidad la norma aquí controvertida a la luz de los derechos fundamentales que se alegan como vulnerados por la accionante, toda vez que, como se indicó, la norma constitucional no reguló *la integración* y funcionamiento de los Centros de Conciliación Laboral Locales ni previó los requisitos que debían cumplirse para acceder al cargo de titular de dichos Centros, pues a ese respecto dejó plena libertad de configuración a las legislaturas locales, y no existe un mandato para replicar dicho requisito en las entidades federativas.
129. En consecuencia, no basta que para la titularidad del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral la propia Constitución Federal exija el aludido requisito, a efecto de estimarlo constitucional *per se*, en relación con el titular de un Centro de Conciliación Laboral local, sino que la porción normativa aquí impugnada debe ser analizada a efecto de determinar si supera el escrutinio para su regularidad constitucional en relación con el derecho de igualdad y el derecho de acceder a un empleo, cargo o comisión en el servicio público en condiciones de igualdad con las demás personas contando con las calidades que exija la ley, y que resulten objetivas y razonables en función del cargo a desempeñar⁵³.

⁵³ En este punto, sirve de apoyo lo señalado por este Tribunal Pleno en la tesis de jurisprudencia P./J.11/2016 (10a.), de rubro: “**LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS**”⁵³.” Datos de localización: [J] P 11/2016; 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo I, Septiembre de 2016; Pág. 52, número de registro 2012593.

130. Semejantes consideraciones se sostuvieron en la acción de inconstitucionalidad 57/2021.⁵⁴

Precisión sobre porción normativa no impugnada.

131. Por otro lado, debe señalarse que el contenido íntegro de la porción normativa que se acaba de analizar es el siguiente:

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

[...]

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

132. Como se advierte, a pesar de la invalidez declarada, subsiste la existencia del fragmento “**Gozar de buena reputación y**”.

133. En tales condiciones, en virtud que dicho fragmento no fue motivo de impugnación, por consecuencia, debe quedar inserto en el cuerpo del artículo 20, fracción IX, de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado⁵⁵; por tanto, lo conducente es que este Tribunal Constitucional armonice esa porción normativa, con la finalidad de generar certeza.

134. En consecuencia, el texto de la fracción en comento, a partir de que surta sus efectos la presente ejecutoria, deberá leerse de la siguiente manera:

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

IX. **Gozar de buena reputación; y**

[...]”

⁵⁴ Fallada el 30 de noviembre de 2021. Ponencia de la Ministra Norma Lucia Piña Hernández. párrafos 52 a 59

⁵⁵ Al resolver las acciones de inconstitucionalidad 73/2018 y 106/2019, falladas respectivamente, el 28 de enero de 2020 y el 19 de abril de 2021, bajo las ponencias de la Ministra Jasmín Esquivel Mossa y el Ministro Alberto Pérez Dayán, se determinó no analizar por falta de impugnación el requisito referente a “**gozar de buena reputación**” para ocupar los cargos Fiscal General del Estado de Michoacán de Ocampo y Vicefiscal General de Justicia del Estado de Tamaulipas.

C. Requisito para ser Titular del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, consistente en:

“No haber sido inhabilitado para el ejercicio del servicio público”

135. Sobre este requisito también le asiste razón a la Comisión accionante cuando afirma que es inconstitucional por ser contrario al derecho a la igualdad y no discriminación; en consecuencia, debe decretarse su invalidez.
136. Lo anterior pues al igual que el requisito anterior no logra superar el escrutinio ordinario que resulta aplicable.

Distinción o trato diferenciado.

137. De inicio, debe decirse que el requisito para ser titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral, establecido en el artículo 20, fracción VIII, de la Ley del Centro de Conciliación del Estado de Oaxaca, consistente en **“no haber sido inhabilitado para el ejercicio del servicio público”**, entraña un trato diferenciado entre distintos sujetos que se pueden colocar en una situación similar jurídicamente relevante, pues entre el universo de personas aspirantes que puedan reunir las calidades exigidas para ocupar el cargo referido, concernientes a la capacidad y experiencia necesarias para realizar la función o a otros elementos delineadores del perfil del interesado, se distingue a quien **haya sido inhabilitado para el ejercicio del servicio público**, de quienes no hayan atravesado por dicha circunstancia, para excluirlos de la posibilidad de acceder a dicho cargo en el servicio público.

Finalidad constitucional válida.

138. Como ya se analizó con el propósito de que las personas que accedan a la titularidad de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca tengan una profesionalización hacia el servicio público y como una forma de disminuir la corrupción; el Congreso Local de Oaxaca,

decidió crear un filtro para acceder a ese cargo, con el ánimo de asegurar que quien desempeñe dicho cargo, lo haga conforme a los principios constitucionales exigibles, pues el legislador local entiende que con ese requisito, se garantizará que la persona que ocupe el cargo en cuestión actuará con rectitud, probidad y honorabilidad en su función, cumpliendo con los principios rectores del servicio público.

139. Bajo esa lógica, es dable admitir que el requisito “**no haber sido inhabilitado para el ejercicio del servicio público**”, sí tiene una finalidad constitucionalmente válida, en tanto que persigue que las personas que acceden a ese cargo, sean profesionales y actúen con rectitud, probidad y honorabilidad; en consecuencia, por lógica es admisible que el legislador local configure las calidades que debe cumplir el aspirante a un determinado cargo, empleo o comisión en el servicio público de la entidad federativa, como se lo permite el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal, con el propósito de asegurar que la función relativa se preste por las personas más idóneas, que cuenten con un determinado perfil compatible con el puesto y con los conocimientos, aptitudes, competencias, capacidades y experiencia necesarios para realizar la función de que se trate, de acuerdo con los principios constitucionales que rigen el desempeño del servicio público, particularmente los relativos a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, entre otros, que encuentran anclaje en la Norma Fundamental⁵⁶.

⁵⁶ Al respecto, basta destacar que el artículo 109 de la Constitución Federal, al regular las responsabilidades de los servidores públicos, deja ver claramente cuáles son los principios que rigen la realización del servicio público y que su contravención puede ser constitutiva de delito o de infracción administrativa sancionables, a saber:

"Art. 109.— Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

(...)

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.

(...)

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones (...)."

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

140. En efecto, al resolver la acción de inconstitucionalidad 111/2019, en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte, este Pleno sostuvo que cuando el artículo 35, fracciones II y VI, de la Constitución Federal, 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 ésta.
141. En ese precedente se determinó que, al definir en las leyes secundarias federales y locales, las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público, será necesario que los requisitos al efecto establecidos estén directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función, lo que exige criterios objetivos y razonables que eviten discriminar, sin debida justificación, a personas que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión. Ello, sin perjuicio que, para determinados puestos federales o locales, se exige desde la Constitución Federal el cumplimiento de determinados requisitos tasados, como lo es el caso de la edad, el perfil profesional o la residencia, por ejemplo⁵⁷, y que es necesario distinguir entre el acceso a un cargo de elección popular, del acceso a un empleo o comisión en la función pública, que, acorde al nivel de especialización, puede requerir de calidades técnicas más específicas.
142. Así, se resolvió que, en cualquier caso, fuera de las condiciones establecidas de manera expresa en la Ley Fundamental para determinados empleos y comisiones, los Congresos federal y locales cuentan con una amplia libertad de configuración para establecer las respectivas calidades, en tanto las mismas no vulneren por sí mismas algún derecho humano u otro principio constitucional⁵⁸; inclusive, la necesidad de que los respectivos requisitos sean razonables y permitan de manera efectiva el acceso a la función pública, en condiciones generales de igualdad, en respeto a lo previsto en los artículos 1º

⁵⁷ Así lo exigen entre otros, según el caso, los artículos 95 para los cargos de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁵⁸ Véase lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, en sesión de 6 de septiembre de 2018.

y 35, fracción VI, de la Constitución Federal, 23, apartado 1, inciso c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, inciso c) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Idoneidad de la medida (su instrumentalidad)

143. En el caso concreto, la norma impugnada, exige que el titular del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, **no haya sido inhabilitado para el ejercicio del servicio público**; sin embargo, este requisito resulta irracional y desproporcional porque:

- Impide identificar si la inhabilitación se impuso por resolución firme de naturaleza administrativa, civil o política;
- No distingue entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas, ni entre faltas graves o no graves.
- No contiene límite temporal, en cuanto a si la respectiva sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente; y,

144. En suma, la norma impugnada al establecer la distinción en cuestión, como restricción de acceso a un empleo público, excluye por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido inhabilitada por cualquier vía, razón o motivo, y en cualquier momento, lo que, de manera evidente, ilustra la falta de razonabilidad y proporcionalidad de la medida, ya que, el gran número de posibles supuestos comprendidos en las hipótesis normativas objeto de análisis, impide incluso valorar si los mismos, tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño del empleo público de referencia.

145. Siendo así, si a una persona se le restringe el acceso a un empleo público determinado, por el solo hecho de haber sido sancionada en el pasado, — penal, política o administrativamente—, con una inhabilitación cuyo plazo ya

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

se cumplió, sin duda puede presentarse una condición de desigualdad no justificada frente a otros potenciales candidatos al puesto, 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 el respectivo empleo, máxime que el legislador local hizo una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada 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 que el sistema de justicia administrativa le haya reprochado a partir de una sanción determinada, lo cual, también resulta sobreinclusivo.

146. Así, se coloca en una condición social determinada e inferior con respecto a otros integrantes de la sociedad, a cualquier persona que ha sido sancionada con una inhabilitación para el ejercicio del servicio público y se le excluye indefinidamente y de por vida, de la posibilidad de ser Titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca.

147. De hecho, el requisito en cuestión, provoca un efecto inusitado y trascendente a cualquier destitución impuesta en el pasado de una persona, comprometiendo de forma indirecta la prohibición establecida en el artículo 22 Constitucional, en tanto que la sanción impuesta a una persona un determinado tiempo, adquiere un efecto de carácter permanente durante toda la vida de una persona y provoca un efecto discriminatorio y no justificado con esa exclusión, lo que lleva a declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

148. Es importante precisar que este Tribunal Pleno ya ha sostenido que lo expuesto no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos públicos, podría resultar posible incluir una condición como la impugnada, pero con respecto a determinadas faltas que, 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 por caso para sostener que la persona no es idónea para el ejercicio de alguna función o comisión en el servicio público, lo que no acontece en el caso, dadas las funciones que tiene encomendadas el **Titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca**.

149. Así, con base en las consideraciones expuestas, se declara la inconstitucionalidad y consiguiente invalidez de la fracción VIII del artículo 20 de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca.

150. Cabe destacar que este Tribunal Pleno ya ha resuelto la invalidez de porciones semejantes a las analizadas en las diversas acciones de inconstitucionalidad 111/2019⁵⁹ y 300/2020.⁶⁰

151. **VII. Efectos.** En términos del artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con base en las consideraciones previamente expuestas, se declara la invalidez del artículo 20, fracciones I, en la porción normativa **“por nacimiento”**, VIII y IX, en la porción normativa **“y no haber**

⁵⁹ Fallada el 21 de julio de 2020. Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Se declaró la invalidez de los artículos 23, fracción XXIII, 35, fracción V, 74, fracciones I, en su porción normativa 'por nacimiento', y VII, en su porción normativa **'ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público; ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local'**, 75, fracciones I, en su porción normativa 'por nacimiento', y VI, en su porción normativa **'ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público; ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local'**, 84, apartado A, fracción VIII, en su porción normativa **'ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local'**, 85, apartado A, fracciones I, en sus porciones normativas 'por nacimiento' y 'sin tener otra nacionalidad', y XI, en su porción normativa **'ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local'**, y 86, apartado A, fracciones I, en su porción normativa 'por nacimiento', y VIII, en su porción normativa **'ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local'**, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Ro.

⁶⁰ Resuelta el 18 de enero de 2022. Ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Se declaró la invalidez del artículo 81, fracciones II, en su porción normativa 'y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año', V y VII, en su porción normativa **'ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local en términos de las normas aplicables'**, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.

sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo” de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca.

152. La declaración de invalidez surtirá efectos a partir de la fecha de notificación de los puntos resolutive de esta ejecutoria al Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.

153. **Extensión de efectos.** El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, Fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que las sentencias deben contener sus alcances y efectos, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios **para lograr su plena eficacia** en el ámbito que corresponda.

154. En ese orden de ideas, para este Tribunal Pleno no pasa inadvertido que en el caso se está declarando la invalidez del artículo 20, fracción IX, de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, en la porción normativa que dice: **“y no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo”**; sin embargo, el artículo 21 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca establece lo siguiente:

“ARTICULO 21 BIS. La resolución de las diferencias o los conflictos entre trabajadores y patrones que no sea competencia del Tribunal Laboral del Poder Judicial de la Federación, estará a cargo de los Juzgados en materia laboral del Poder Judicial del Estado de Oaxaca.

Antes de acudir a los Juzgados en materia laboral del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, los trabajadores y patrones deberán asistir a la instancia conciliatoria.

En el Estado de Oaxaca la función conciliatoria estará a cargo del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, como organismo descentralizado, especializado e imparcial, el cual contará con personalidad jurídica y patrimonio propio, plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. Se regirá por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

publicidad. Su integración y funcionamiento se regirá por la Ley en la materia.

Para la designación del titular del organismo descentralizado a que se refiere el párrafo anterior, el Gobernador someterá una terna a consideración del Congreso del Estado, el cual previa comparecencia de las personas propuestas, realizará la designación correspondiente. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Congreso no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo aquél que, dentro de dicha terna, designe el Gobernador.

En caso de que el Congreso rechace la totalidad de la terna propuesta, el Gobernador someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuere rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Gobernador del Estado.

El nombramiento deberá recaer en una persona que tenga capacidad y experiencia en las materias de la competencia del organismo descentralizado; tener título de licenciado en derecho, registrado ante la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública, que no haya ocupado un cargo en algún partido político, ni haya sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular en los tres años anteriores a la designación; que goce de buena reputación **y no haya sido condenado por delito doloso**. Asimismo, deberá cumplir los requisitos que establezca la ley. Desempeñará su encargo por un periodo de seis años y podrá ser reelecto por una sola ocasión. En caso de falta absoluta, el sustituto será nombrado para concluir el periodo respectivo. Sólo podrá ser removido por causa grave y no podrá tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúe en representación del organismo y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.”

155. Como se advierte, el artículo 21 Bis de la Constitución local mencionada exige que el titular del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca **no haya sido condenado por delito doloso**; este requisito, sin duda, es equivalente al exigido en la fracción IX, del artículo 20 de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, en la porción normativa previamente invalidada, que dice **“y no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo”**.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

156. Esto es así porque, al excluir a los delitos culposos, implícitamente exige que el titular del mencionado Centro no haya sido condenado con pena privativa de libertad por delito doloso.
157. En consecuencia, el hecho de que el requisito que se prevé en la legislación secundaria implícitamente reitere lo dispuesto por la Constitución Local, deja patente la posibilidad de que se aplique de manera directa la norma constitucional del Estado a las personas que deseen ser titulares del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca.
158. De ser así, se **restaría plena eficacia a la decisión de este Tribunal Pleno de invalidar en el orden jurídico local un requisito que ya se ha determinado vulnera el derecho humano al trato igualitario y a la no discriminación**, previsto en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
159. A ello se suma que el artículo 116 de la Constitución Política del país establece que los poderes de los Estados se organizan conforme a la Constitución de cada uno de ellos⁶¹, bajo la condicionante, **en términos del artículo 41 de la propia Constitución, de que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal**⁶². En el presente caso tenemos un requisito invalidado en una ley del Estado de Oaxaca con fundamento en la Constitución Federal, por lo que debe analizarse la posibilidad de que este Pleno se pronuncie sobre la validez del requisito en la Constitución Local, pues ya ha sido decisión de esta sentencia determinar que, a la luz de la Constitución federal, ese requisito resulta inválido en el orden jurídico local.

⁶¹ **Artículo 116.** (...) Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: (...)

⁶² **Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

160. Al respecto, el artículo 41, fracción IV, de Ley Reglamentaria del Artículo 105, Fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula la posibilidad de extender los efectos de una declaratoria de invalidez a las normas que dependan de la invalidada. Establece textualmente lo siguiente:

“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, actos u omisiones 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;** (...)

161. El artículo anterior se interpretó por este Pleno en la jurisprudencia **53/2010**, la cual señala que procede extender los efectos de una declaratoria de invalidez cuando exista una dependencia entre la norma invalidada de forma directa y otra u otras del **mismo sistema**, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical; b) material u horizontal; c) sistemático en sentido estricto o de “remisión expresa”; d) temporal; y e) generalidad. El rubro y texto de la jurisprudencia citada establecen lo siguiente:

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS. Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudirse al modelo de ‘invalidación directa’, en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de ‘invalidación indirecta’, en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la 'remisión expresa', el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven.”

162. Sin embargo, el caso que nos ocupa presenta la problemática de invalidar una norma de una Constitución local a partir de la invalidez de la legislación secundaria. Por ello, no es posible tener por acreditado un criterio jerárquico o vertical, ni uno material u horizontal. Tampoco se afecta la vigencia de la norma constitucional, ni se trata de una norma general que afecte el contenido de una especial. Esto excluye los supuestos de invalidez por extensión a), b), d) y e) de la jurisprudencia transcrita.

163. En el entendimiento de este Pleno también se ha admitido la invalidez de extensiva de normas por su **carácter sistemático** (supuesto c). Ello se ha definido como un criterio de remisión expresa, el cual consiste en que el texto de la norma invalidada envía a otras, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto para integrar su contenido.

164. Como ejemplo de lo anterior, al resolver la acción de inconstitucionalidad 79/2015⁶³, este Tribunal Pleno invalidó los artículos 4, párrafos primero, en la

⁶³ Sesión de 10 de agosto de 2015. La invalidez por extensión de efectos se aprobó por mayoría de 8 votos a favor de los señores ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de

porción normativa “improrrogables” y tercero y 81, fracción I, en la porción normativa “El Consejo de la Judicatura podrá dispensar este requisito siempre y cuando exista causa justificada”, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz⁶⁴, por considerar que vulneraba el artículo 116, párrafo tercero, de la Constitución Política del país. En el apartado de efectos se invalidó por extensión el artículo 59 de la Constitución estatal donde la norma secundaria invalidada de forma directa **hacía una remisión expresa a la disposición constitucional local**⁶⁵.

165. El supuesto anterior no es exactamente trasladable al caso que nos ocupa, pues no se trata, como lo ha llamado la jurisprudencia, de un criterio sistemático en sentido “estricto” al no haber una remisión expresa entre una norma y otra. No obstante, sí delinea una premisa fundamental en el requisito de dependencia establecido en la ley reglamentaria para la invalidez por extensión, y que se sustenta en un **análisis conjunto del sistema normativo** (en este caso la Constitución local y la ley) que permita dotar de plena eficacia a las sentencias de este Alto Tribunal.

Larrea, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora Icaza (ponente) y Javier Laynez Potisek. Los ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Luis María Aguilar Morales votaron en contra. El ministro Alberto Pérez Dayán estuvo ausente.

⁶⁴ “**Artículo 4.** Los magistrados del Poder Judicial serán nombrados **en términos de lo previsto por la Constitución Política del Estado** y esta Ley, durarán en su cargo diez años improrrogables, salvo que durante ese lapso se ausenten de manera definitiva, dejen de cumplir con algunos de los requisitos para ser magistrado o se actualicen los supuestos previstos por esta Ley para el retiro forzoso. [...]”.

“**Artículo 81.** Para ser juez municipal se requiere:

- I. Poseer, al día del nombramiento, título de Licenciado en Derecho expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello. **El Consejo de la Judicatura podrá dispensar este requisito siempre y cuando exista causa justificada; y [...]**”.

⁶⁵ A una conclusión similar llegó este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019, en la que por extensión de efectos se invalidaron porciones normativas de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, en función de la invalidez decretada respecto de diversos artículos de la Ley de Responsabilidades Administrativas de ese mismo estado.

Resuelta en sesión de 1 de marzo de 2021. La invalidez por extensión de efectos se aprobó por mayoría de 8 votos a favor de los señores ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Norma Lucía Piña Hernández, José Fernando Franco González Salas, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Ana Margarita Ríos Farjat, Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Los ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán votaron en contra.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

166. De ese alcance es el artículo 41, fracción IV, de Ley Reglamentaria del Artículo 105, Fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En su primera parte, dicho artículo dispone que **las sentencias deberán contener todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia**, más adelante señala que **los efectos de la invalidez deberán extenderse a las normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada**. Una lectura conjunta de ambos enunciados normativos nos permite concluir que una norma que se ha invalidado de manera directa por virtud de una transgresión a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos también puede llevar a la invalidez por extensión de otra, incluyendo una Constitución local, en virtud de un criterio de dependencia sistemática en **sentido amplio**. Lo anterior exige, con fundamento en el artículo 116 de la Constitución Federal, que en los órdenes jurídicos locales exista una armonía institucional y normativa que garantice que no subsistan normas que pudieran ser transgresoras del orden federal.
167. En otras palabras, no es necesario que el texto de la norma invalidada remita a otras normas de manera expresa. Cabe entender, dentro de un criterio sistemático, que la lógica de un orden jurídico local, al hacer una réplica en la legislación secundaria de un requisito establecido en la Constitución del Estado, genera una dependencia normativa de manera implícita. Esta relación debe valorarse a la luz de la decisión de este Tribunal Pleno, que ha sido expulsar un requisito en el Estado de Oaxaca para ocupar un cargo por una transgresión al **derecho humano al trato igualitario y a la no discriminación**, previsto en el artículo 1º de la Constitución Política del País.
168. No pasa inadvertido que la Constitución del Estado de Oaxaca, la cual no es una norma impugnada en la presente acción de inconstitucionalidad, es superior a la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca en términos de la posición jerárquica que ocupa dentro del orden interno de dicho estado. No obstante, la invalidez por extensión de la norma constitucional local obedece a la necesidad de mantener la plena efectividad de la decisión

tomada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y el deber de salvaguardar la Constitución Federal como Norma Suprema de nuestro País.

169. Por lo antes expuesto, por **extensión de efectos**, y para lograr la plena eficacia de la decisión de este Tribunal Pleno, con fundamento en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria, **se declara la invalidez del artículo 21 Bis, último párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en la porción normativa “y no haya sido condenado por delito doloso”**.

170. Cabe precisar que —como se estableció en la acción de inconstitucionalidad 79/2015— la presente invalidación indirecta también tiene el efecto de hacer coherentes las disposiciones del orden jurídico estatal, con el propósito de generar seguridad jurídica, pues como se dijo, de lo contrario subsistirían en el sistema normativo normas contrarias a la Constitución Política del país, cuya aplicación tornaría ineficaz la invalidez decretada por el Tribunal Pleno.

171. Finalmente, conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley reglamentaria, esta declaración de invalidez también surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca.

172. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 20, fracciones I, en su porción normativa ‘por nacimiento’, VIII y IX, en su porción normativa ‘y no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo’, de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, expedida mediante el DECRETO NÚM. 2573, publicado en el Periódico Oficial de dicha

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno y, por extensión, la del artículo 21 BIS, párrafo último, en su porción normativa ‘y no haya sido condenado por delito doloso’, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, las cuales surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Oaxaca, conforme a lo expuesto en los apartados VI y VII de esta decisión.

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

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, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de algunas consideraciones, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por diferentes consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 20, fracción I, en su porción normativa “por nacimiento”, de la Ley del

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, expedida mediante el DECRETO NÚM. 2573, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto 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 apartándose del párrafo ciento cuarenta y ocho del proyecto original —que, conforme a los ajustes del engrose, corresponde al párrafo ciento cuarenta y siete—, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de la metodología, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra del párrafo ciento cuarenta y ocho del proyecto original —que, conforme a los ajustes del engrose, corresponde al párrafo ciento cuarenta y siete—, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte tercera, consistente en declarar la invalidez del artículo 20, fracción VIII, de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, expedida mediante el DECRETO NÚM. 2573, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto 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 apartándose del párrafo ciento once del proyecto original —que, conforme a los ajustes del engrose, corresponde al párrafo ciento diez—, Esquivel Mossa apartándose del párrafo ciento once del proyecto original —que, conforme a los ajustes del engrose, corresponde al párrafo ciento diez—, Ortiz Ahlf apartándose del párrafo ciento once del proyecto original —que, conforme a los ajustes del engrose, corresponde al párrafo ciento diez—, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de la metodología, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 20, fracción IX, en su

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

porción normativa “y no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo”, de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, expedida mediante el DECRETO NÚM. 2573, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo 21 BIS, párrafo último, en su porción normativa “y no haya sido condenado por delito doloso”, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021

El señor Ministro Luis María Aguilar Morales y la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat no asistieron a la sesión de veintiséis de septiembre de dos mil veintidós 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

JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

RAFAEL COELLO CETINA