

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 184/2020, así como los Votos Concurrente del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y de Minoría de los señores Ministros Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 184/2020
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ

SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA

OMAR CRUZ CAMACHO

COLABORÓ: JUAN IGNACIO ALVAREZ

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente a la sesión virtual de **dieciocho de mayo de dos mil veintiuno**, por el que se emite la siguiente

SENTENCIA:

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante, "CNDH" o "Comisión Nacional"), en contra de los artículos 5, en la porción normativa que dice "la Ley General de Víctimas, los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales", y 26, fracción II, en la porción normativa que dice "No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público", de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el tres de junio de dos mil veinte.

I. TRÁMITE

1. **Presentación del escrito, autoridades (emisora y promulgadora) y norma impugnada.** La Presidenta de la CNDH, María del Rosario Piedra Ibarra, promovió demanda de acción de inconstitucionalidad en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guanajuato por escrito que depositó el tres de agosto de dos mil veinte en el buzón judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
2. **Normas generales impugnadas.** La titular de la Comisión impugna los artículos 5, en la porción normativa que dice: "la Ley General de Víctimas, los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales", y 26, fracción II, de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato (en adelante "Ley impugnada"), publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el tres de junio de dos mil veinte.
3. **Conceptos de invalidez.** En su demanda de acción de inconstitucionalidad, la CNDH expuso distintos argumentos en sus conceptos de invalidez para impugnar el contenido de los referidos preceptos legales, mismos que a continuación se sintetizan.
 - **Violación a los principios de seguridad jurídica y legalidad**
4. En su **primer concepto** de invalidez, la CNDH señala que el artículo 5, en la porción normativa que dice "la Ley General de Víctimas, los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales", viola los principios de seguridad jurídica y legalidad a que se refieren los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.
5. Agrega que el congreso local no está habilitado para instituir la supletoriedad normativa contenida en el artículo impugnado por dos motivos: primero, porque el régimen supletorio en la materia se encuentra establecido en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (en adelante "Ley General de Desaparición Forzada"), expedida por el Congreso de la Unión; y segundo, porque no es admisible que el Poder Legislativo Estatal condicione la aplicación de leyes que deben observarse necesariamente en la entidad federativa.
6. Refiere que, conforme a lo previsto en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, es facultad del Congreso de la Unión expedir la normatividad general en materia de desaparición de personas; ordenamiento donde se debe establecer como mínimo: a) los tipos penales y sus sanciones; b) la distribución de competencias entre la Federación, las entidades federativas y los municipios; y c) las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno.

7. Destaca que la Ley General de Desaparición Forzada se publicó el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación. Esta ley prevé en su artículo 6 que son aplicables supletoriamente las disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal y las legislaciones civiles aplicables, así como la Ley General de Víctimas y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. Por lo que, en ese aspecto, no se deja margen de regulación a las entidades federativas, ni siquiera procesal.
8. De esa manera, plantea que es inconstitucional que la legislatura estatal dispusiera como aplicables en primer término las normas que expidió y de manera residual las normas de carácter internacional de las que México es parte y aquellas emitidas por el Congreso de la Unión en uso de sus facultades constitucionales, atento a lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución Federal.
9. Añade que la Ley General de Víctimas, los Tratados Internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte y el Código Nacional de Procedimientos Penales deben aplicarse de manera directa y no ser supletorios de lo no previsto en la ley local.
10. Consideraciones que apoya en el criterio sostenido por este Tribunal Pleno en la **acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015**, en cuanto a que las leyes generales como el Código Nacional de Procedimientos Penales no pueden preverse como supletorios de una ley local, en virtud de que fueron expedidos en uso de atribuciones exclusivas del Congreso de la Unión y las entidades federativas no tienen potestad para regular cuestiones relacionadas con la investigación, procedimiento y sanción de delitos que ya se encuentran regulados en la legislación general de la materia.
11. Igualmente, destaca como precedente más reciente la **acción de inconstitucionalidad 79/2019**, en la cual se declaró la invalidez de las porciones normativas del artículo 6 de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Persona para el Estado de Tabasco porque establecían la supletoriedad del Código Nacional de Procedimientos Penales, de la Ley General de Víctimas y de los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.
 - **Violación de los derechos de igualdad y de no discriminación, así como a la libertad de trabajo y al acceso a un cargo público**
12. En su **segundo concepto de invalidez**, la CNDH señala que el artículo 26, fracción II, de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, transgrede los derechos de igualdad y de no discriminación, así como la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo público, por prever como requisitos para desempeñar el cargo de titular de la comisión local de búsqueda de personas el no haber sido condenado por delito doloso o inhabilitado como servidor público, excluyendo de manera injustificada a determinadas personas para ocupar un lugar en el servicio público.
13. Para sustentar lo anterior, alude al contenido y alcance del derecho humano a la igualdad y la prohibición de discriminación, previsto en los artículos 1 de la Constitución Federal y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como a lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva 18/03, en cuanto a que el principio de igualdad ante la ley y no discriminación pertenece al *jus cogens* porque sobre dicho principio descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y, además, se trata de un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico.
14. Sobre esa base argumentativa, señala que la disposición combatida es discriminatoria en tanto otorga un trato diferenciado injustificado para las personas que aspiran a ejercer el cargo público conferido.
15. Aunado a lo anterior, alude a los derechos sobre la libertad de trabajo y a dedicarse a un cargo público, previstos en los artículos 5 y 35, fracción VI, de la Norma Suprema, 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 6 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador".
16. Argumenta la promovente que los requisitos consistentes en no haber sido condenado por la comisión de un delito intencional, o bien, inhabilitado como servidor público, previstos en la norma impugnada, son discriminatorios. Esto porque los mismos impiden injustificadamente que las personas accedan a determinado cargo público con base en su condición social y/o jurídica, es decir, cuando hayan sido inhabilitados para el servicio público o sancionados por la comisión de delitos dolosos, cualquiera que hayan sido los ilícitos cometidos.

17. Exigencia que conculca el derecho a la igualdad porque otorga un trato injustificado a las personas que han sido sancionadas con inhabilitación o por la comisión de delitos dolosos.
18. Añade que dicha condición no permite que esas personas puedan ser aspirantes a la titularidad de la comisión local de búsqueda de personas en las mismas circunstancias que quienes no se encuentren en esa situación, aun cuando las razones por las cuales fue impuesta una pena o sanción administrativa no tengan ninguna relación con las funciones a desempeñar en el mencionado órgano. Máxime que la norma no precisa si dicha sanción se trata de materia penal, administrativa o alguna otra.
19. Posteriormente, la comisión demandante se pronuncia en mayor medida respecto de cada uno de los requisitos exigidos en el precepto legal impugnado.
20. En primer lugar, sobre el requisito de no haber sido inhabilitado o sancionado por responsabilidad administrativa para ejercer el servicio público. La norma no precisa si dicha sanción fue impuesta en el ámbito penal, administrativo o algún otro.
21. Menciona que, en cualquier caso, cuando una persona ha sido sancionada por un delito por actos de corrupción o ha sido sujeto de responsabilidad administrativa por hechos similares, una vez que ha cumplido con su sanción, debe quedar en posibilidad de poder volver a ejercer un cargo público. De lo contrario, la consecuencia jurídica se traduciría en una inhabilitación o sanción perpetua.
22. Aunado a ello, señala que no se debe soslayar que una persona puede ser inhabilitada hasta por una falta no grave, en términos de lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
23. Considera que el establecer de forma genérica y absoluta que no podrán aspirar a ejercer los *cargos* de referencia todas aquellas personas que hayan sido inhabilitadas en el servicio público, sin importar el tipo de falta que dio lugar a la referida sanción, así como la temporalidad de la misma, constituyen un requisito injustificado, pues tal situación no significa que las personas aspirantes no son aptas para desempeñar las funciones de la persona titular de la comisión local de búsqueda de personas.
24. En segundo lugar, sobre el requisito de no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso, señala que la fracción II del artículo impugnado resulta sobreinclusivo. Esto porque las personas que han cometido cualquier delito doloso quedan imposibilitadas para desempeñar las funciones como titulares de la comisión local relativa, por cualquiera que haya sido la pena compurgada o el motivo de quebrantamiento de la legislación penal.
25. Refiere que la disposición no se encuentra acotada en función de la naturaleza de los hechos que dieron lugar a los delitos cometidos, es decir, si las conductas ilícitas realizadas se encuentran vinculadas con las funciones a desempeñar en el cargo en cuestión. Por lo cual considera que la norma excluye de forma injustificada a un sector de la población, aun cuando el delito por el que fueron sancionadas las personas no se encuentre vinculado o relacionado estrechamente con las funciones que se desempeñarán en el cargo, de tal forma que les quedará vedado de manera absoluta la posibilidad de ser seleccionadas para el cargo.
26. Destaca que, una vez compurgada su sanción penal, la persona ha concluido el proceso penal, por lo que debe considerarse que se encuentra en aptitud de reinserirse en la sociedad en pleno ejercicio de sus derechos en un plano de igualdad.
27. Finalmente, la promovente desarrolla todo un apartado en el cual argumenta que debe hacerse un escrutinio estricto en relación con los numerales impugnados. Específicamente, señala que, al plantearse la violación al principio de igualdad y la prohibición de discriminación por los requisitos exigidos en la norma, debe considerarse que estos contienen una categoría sospechosa.
28. Precisa que, si bien el precepto legal no prevé textualmente la prohibición de discriminar a las personas cuando se encuentren en los supuestos de que se trata (no haber sido inhabilitado para ocupar cargos públicos o condenado por delitos dolosos), dicha cuestión no implica que no se trate de una categoría sospechosa, máxime que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia ha destacado que esas categorías, recogidas en la Constitución Federal y en la normativa internacional en materia de derechos humanos como rubros prohibidos de discriminación, están asociadas a desvaloración cultural, desventaja social y marginación política.
29. Concretamente, estima que la norma discrimina con base en la categoría sospechosa consistente en la condición social y jurídica de las personas que han sido inhabilitadas para ocupar un cargo público y condenadas por delitos dolosos, por lo que quienes se encuentren en las situaciones señaladas serán excluidas de la posibilidad de ser seleccionados para el cargo público de titular de la comisión local de búsqueda de personas.

30. Así, debe hacerse un análisis estricto de constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, aunque con base en un examen de igualdad diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario, a razón de tres aspectos: el primero, si la medida legislativa cumple con una finalidad constitucionalmente imperiosa; el segundo, si la distinción normativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa; y, tercero, si la medida impuesta es lo menos restrictiva posible.
31. Al efecto, la demandante argumenta que la norma impugnada no cumple con el primer nivel de escrutinio descrito, en virtud de que no existe una justificación constitucionalmente imperiosa para exigir que las personas no hayan sido inhabilitadas para ocupar un cargo público o condenadas por delitos dolosos para fungir como titular de la comisión local, dado que no hay un mandato en la propia Constitución Federal que exija requisitos de esa índole para ese tipo de actividades, aunado a que las atribuciones que les corresponden no justifican restricciones tan amplias; por lo cual las normas no superan la primera fase del test y, consecuentemente, resultan discriminatorias.
- **Violación al principio de reinserción social**
32. La CNDH señala que el artículo 26, fracción II, de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, también contraviene el **principio de reinserción social**, toda vez que la fracción que refiere a no haber sido sancionado por delito doloso o intencional tiene como consecuencia que las personas que han sido sentenciadas por esos supuestos queden impedidas para acceder al referido cargo público en la comisión local de búsqueda de personas, incluso en el caso de que los delitos de los que se trata no se relacionen con la función a desempeñar como titular de dicha entidad estatal.
33. **Registro y turno.** Mediante acuerdo dictado el siete de agosto de dos mil veinte, el ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación radicó el presente asunto como acción de inconstitucionalidad 184/2020 y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.
34. **Admisión.** Mediante acuerdo de cuatro de septiembre siguiente, el ministro instructor admitió la demanda presentada en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guanajuato, a quienes ordenó dar vista para que rindieran su informe, así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.
- **Informes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la entidad.**
35. **Informe del Poder Ejecutivo.** Diego Sinhue Rodríguez Vallejo, en su carácter de Gobernador Constitucional del Estado de Guanajuato, presentó el informe relativo al Poder Ejecutivo de esa entidad federativa en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el quince de octubre de dos mil veinte. En dicho informe señaló lo siguiente:
- a) Son ciertos los actos atribuidos, puesto que sí promulgó y publicó el Decreto que contiene los preceptos impugnados, con fundamento en lo previsto en los artículos 79 de la Constitución Local y 116 de la Constitución Federal.
 - b) Señala que dicha disposición se emitió a fin de dar cumplimiento a la obligación del Estado de proteger los derechos humanos, prevista en el artículo 1 de la Constitución Federal, así como a las obligaciones impuestas a las entidades federativas en el régimen transitorio relativo a la Ley General de Desaparición Forzada.
 - c) De igual forma, se cumple con lo previsto en el artículo 133 de la Norma Fundamental y lo establecido en los artículos 1 de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, así como con los artículos 3 y 4 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. Ello, en torno al derecho humano a la verdad; con lo que aduce haberse cumplido el principio de legalidad en sus vertientes de fundamentación y motivación.
 - d) Aunado a ello, refiere que el Poder Legislativo del Estado actuó en ejercicio de sus facultades previstas en los artículos 31 y 63, fracción II, de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato. Específicamente, refiere que la motivación exigida se desprende de los distintos dictámenes emitidos durante el proceso legislativo, por las comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables.

- e) Destaca que el marco jurídico estatal tiene como propósito proteger y garantizar los derechos humanos que se ven comprometidos con las conductas que describe, derechos como la libertad, la personalidad jurídica, la dignidad, la salud e incluso la vida misma de las personas, por lo cual aquél es necesario y complementario al ordenamiento general para hacer asequible la salvaguarda de los derechos, especialmente, a la verdad y a la justicia.
- f) Posteriormente, señala que es equivocado el argumento de la CNDH en cuanto a que el artículo 5 de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato viola los principios de seguridad jurídica y legalidad, establecidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.
- g) Expone que la finalidad del legislador local no es la invasión de la esfera competencial del Congreso de la Unión, sino el desarrollo de los aspectos que le han sido conferidos en la propia Ley General de la materia, por lo que el hecho de aludir a distintos ordenamientos federales no conlleva en sí el sometimiento de estos al orden local; por el contrario, debe entenderse que el legislador local hace cita de las disposiciones federales como método orientador para el destinatario de las normas. En otras palabras, esa disposición tiene como finalidad dotar de claridad y certeza jurídica a las normas. Por esta razón, considera que no son aplicables las resoluciones de esta Suprema Corte que invoca la CNDH.
- h) Por otro lado, considera igualmente equivocado que el artículo 26, fracción II, de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato transgrede los derechos de igualdad y de no discriminación.
- i) Afirma que la porción normativa no tiene como propósito la afectación a la dignidad humana ni a la degradación, humillación o escarnio de las personas, sino que, dada la tarea delicada de la comisión local de búsqueda de personas, se consideró necesaria la inclusión de ciertos requisitos a reunir por las personas que ocupen el cargo, por lo que, el estándar es riguroso para asegurar la eficiencia y eficacia de la unidad administrativa de que se trata.
- j) Por ende, señala que no se está frente a una categoría sospechosa, sino ante una restricción general que no afecta a un grupo social desfavorecido, sino a un grupo diverso y plural que puede integrarse de personas de distinto origen, género, edad, discapacidad, condición social y de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales y el estado civil. Por lo que insiste en que es necesaria la elección de una persona con las mejores cualidades para asegurar los mejores resultados.
- k) Así, agrega, el requisito establecido es legal, puesto que establece una medida diferenciadora sustentada en una norma que persigue un fin constitucionalmente legítimo. Es idónea porque marca la pauta para determinar que la medida conduce a la consecución de los propios fines previstos por la norma al buscar un alto perfil y estándar de quien encabece la comisión local de búsqueda de personas. Finalmente, el requisito también es acorde a un criterio de necesidad porque la medida es la menos perjudicial, aunado a la dimensión racional entre la medida adoptada y la consecución de los fines perseguidos.
- l) La norma local se apega a lo establecido en los artículos 5, 123 y 133 de la Constitución Federal, en relación con el Convenio número 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación) de la Organización Internacional del Trabajo y el artículo 3 de la Ley Federal del Trabajo, en virtud de que las distinciones, exclusiones o preferencias establecidas en ella no pueden considerarse discriminatorias, porque éstas se encuentran basadas en la calificación exigida para aspirar a un empleo.
- m) De tal modo, si las anteriores disposiciones son de cumplimiento riguroso, no existe entonces el trato diferenciado o discriminatorio alegado, porque los requisitos sirven para calificar la idoneidad de las personas a razón del puesto a ocupar, entre ciertas condiciones, como son la ética, probidad, desempeño eficiente en el servicio público. Por lo que los requisitos son medidas estrechamente vinculadas con la finalidad imperiosa, a saber, inherentes y razonables para el puesto.
- n) Al respecto, añade que la limitación prevista tampoco afecta directamente el principio de presunción de inocencia, puesto que se trata de un requisito de ingreso solamente y, por ende, no afecta derecho alguno, sino una simple expectativa de derecho. Refiere la acción de inconstitucionalidad 23/2009, en la que se estableció que el requisito previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública de no estar sujeto a proceso penal es de ingreso, y no de permanencia, por lo que no implicaba un acto de privación de los integrantes de las instituciones policiales.

- o) En relación con ello, aduce que los antecedentes penales han dejado de tener el efecto que antes se consideraba, por lo que de una interpretación sistemática con el artículo 27 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, se colige que los antecedentes son susceptibles de cancelación, lo cual permite inferir que la persona cumplió con los fines de la pena impuesta.
 - p) Además, agrega que, contrario a lo expuesto por la promovente, debía privilegiarse el derecho a la verdad como elemento de acceso a la justicia en favor de las víctimas de la desaparición de personas, por lo que habría de dar prioridad al interés común en favor de éstas sobre la libertad de trabajo que alguna persona interesada pudiera tener en ocupar el cargo de titular de la comisión local de búsqueda de personas.
36. **Informe del Poder Legislativo.** El Diputado German Cervantes Vega, ostentándose con el carácter de Presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado de Guanajuato, presentó el informe en representación del Poder Legislativo de la entidad en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el quince de octubre de dos mil veinte. En dicho informe manifestó lo siguiente:
- a) Las normas impugnadas son existentes y válidas al haberse creado conforme al proceso legislativo legalmente establecido.
 - b) En la exposición de motivos y el dictamen de las comisiones unidas correspondientes destaca la problemática social que representa la desaparición de personas en el país y en el Estado de Guanajuato.
 - c) El contenido normativo en el artículo 5 impugnado sólo opera para aquellos supuestos que no impactan en lo regulado por la Ley General de Desaparición Forzada, mientras que los requisitos establecidos para ser titular de la comisión local de búsqueda de personas, previstos en el artículo 26, fracción II, de la ley impugnada, se proyectan en los términos mandados por la Ley General de la materia, particularmente en el artículo 51, fracción II, y último párrafo.
 - d) Específicamente, el numeral 26, fracción II, impugnado, admite una interpretación conforme a la luz del principio *pro persona*, en el que, si la persona fue condenada por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público, estas limitaciones deberán actualizarse mientras compurga la pena o el periodo de inhabilitación impuesto. Una vez transcurrido, dicho requisito se entendería como colmado por ese simple hecho.
 - e) En cuanto a la aplicación supletoria de Ley General de Víctimas, los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales señala que esto atiende a dos finalidades.
 - f) Por un lado, integrar cualquier omisión en aquellos supuestos que no impactan en lo regulado por la Ley General y que tengan que ver con lo siguiente: disposiciones para personas desaparecidas menores de dieciocho años, delitos y responsabilidades administrativas, órganos administrativos y búsqueda de personas, sobre la comisión de búsqueda, el consejo ciudadano, la fiscalía especializada, la solicitud de búsqueda, protocolos, registros, programas y medidas de reparación integral a las víctimas.
 - g) Por otro lado, constituye un bloque para interpretar las normas y principios contenidos en los cuerpos normativos logrando su integración.
 - h) A razón de lo anterior, está en desacuerdo con lo expuesto por la CNDH promovente, puesto que el régimen de supletoriedad establecido en la ley impugnada atiende a la necesidad de prever las circunstancias que pudieran derivar del ejercicio de las materias no reservadas a la Federación y, sobre todo, para constituir un mecanismo de interpretación general sobre las bases y principios que atienden el fenómeno de la desaparición forzada de personas.
 - i) También difiere del motivo de invalidez relativo al artículo 26, fracción II, impugnado, porque se soslaya la trascendencia, naturaleza, objeto y circunstancias específicas que impactan en la constitución de la comisión local de búsqueda de personas a que se refiere el artículo 24 de la Ley impugnada.
 - j) La constitucionalidad de la norma en cuestión atiende a que el requisito que prevé deriva, precisamente, de lo establecido en el artículo 51, fracción II, de la Ley General de Desaparición Forzada, en el sentido de que “Las Entidades Federativas deben prever, como mínimo, los mismos requisitos que contempla el presente artículo para la selección de la persona titular de la Comisión de Búsqueda Local que corresponda”.

- k) Destaca que existe pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto a los alcances de una ley general, en el sentido de que es ésta la que sienta las bases para la regulación de la materia relativa a nivel local, con la única condición de que no reduzcan lo establecido en aquellas. Criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 5/2010, de rubro: "LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS EN LAS LEYES GENERALES".
 - l) Al atenderse lo dispuesto en el artículo 9 transitorio de la Ley General de Desaparición Forzada, el Congreso del Estado de Guanajuato expidió un marco normativo local en el cual armonizó sus disposiciones a la aludida Ley General.
 - m) En un segundo punto, señala que el artículo 26, fracción II, de la Ley impugnada atiende a los fines, objetivos, principios y facultades que sigue la comisión de búsqueda, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobierno, que tiene las atribuciones previstas en el diverso numeral 28 de la ley combatida, respecto de las cuales debe observar los principios de debida diligencia, efectividad, exhaustividad, enfoque diferencial y especializado, humanitario, gratuidad, igualdad y no discriminación, máxima protección, no re-victimización, participación conjunta, perspectiva de género, presunción de vida y verdad.
 - n) Las exigencias previstas para ser el titular de dicha comisión local requieren atender el contexto del fenómeno de desaparición forzada de personas y de la naturaleza y objeto de dicha institución; máxime que está sujeta al escrutinio público y la inobservancia de los principios destacados traería la sensación de inseguridad en su actuación.
 - o) Por lo tanto, resulta una medida necesaria para garantizar un perfil idóneo y un mayor grado de especialización de la persona aspirante a esa titularidad. Destacando como cualidades la calidad ética, honorabilidad, alto sentido de responsabilidad, absoluta capacidad organizativa y ejecutiva, conocimiento amplio y experiencia profesional en la materia, particularmente en derechos humanos y búsqueda de personas.
37. **Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** En esta acción de inconstitucionalidad, ni la Fiscalía General de la República, ni la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, emitieron opinión alguna, a pesar de que estuvieron debidamente notificadas.
38. **Cierre de instrucción.** Una vez cerrada la instrucción el cuatro de enero de dos mil veintiuno, se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

II. COMPETENCIA

39. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 de su Ley Reglamentaria; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y Segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,¹ toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita la invalidez de dos normas de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, por considerar que las mismas violan los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.

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

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: [...]

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

Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

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. [...]

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. [...]

III. OPORTUNIDAD

40. De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia, el plazo de treinta días naturales para presentar la demanda se debe computar a partir del día siguiente al de la fecha de publicación de la norma general impugnada².
41. Sin embargo, es de destacarse que en atención a las circunstancias extraordinarias por la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2-COVID-19, el Pleno de esta Suprema Corte aprobó los Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020, a través de los cuales se declararon inhábiles para la Suprema Corte los días comprendidos entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte; cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos entre el dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte.
42. En ese contexto, se advierte que el Decreto número 182, por el que se expidió la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de ese Estado el tres de junio de dos mil veinte³, por lo que el plazo para la promoción de la acción de inconstitucionalidad transcurrió del **lunes tres de agosto al martes primero de septiembre de dos mil veinte**.
43. Consecuentemente, dado que el escrito de demanda promovida por la CNDH se depositó el tres de agosto de dos mil veinte en el buzón judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se satisface el presupuesto procesal de temporalidad.

IV. LEGITIMACIÓN

44. En el caso, promueve la acción de inconstitucionalidad la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, órgano que de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal se encuentra legitimado para promover una acción de inconstitucionalidad en contra de una ley de carácter estatal.
45. Ahora bien, conforme al primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 59 del mismo ordenamiento legal, la accionante debe comparecer por conducto del servidor público que esté facultado para representarla.
46. En representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, compareció su Presidenta, María del Rosario Piedra Ibarra, personalidad que acreditó con la copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de fecha doce de noviembre de dos mil diecinueve.
47. Dicha servidora pública cuenta con facultades para representar a ese órgano constitucional autónomo, de conformidad con la fracción I del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y cuenta con la atribución para promover acciones de inconstitucionalidad de acuerdo con la fracción XI de la misma norma⁴.
48. Asimismo, se observa que plantea que los artículos 5, en la porción normativa que dice “la Ley General de Víctimas, los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales”, y 26, fracción II, de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, violan los principios de legalidad, seguridad jurídica y de reinserción social, así como los derechos humanos a la igualdad y no discriminación, libertad de trabajo y acceso a un cargo público, contenidos en los artículos 1, 5, 14, 16 y 35 de la Constitución Federal.
49. Por lo tanto, la referida servidora pública cuenta con facultades para promover la presente acción de inconstitucionalidad y para actuar en representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

50. Al no haberse hecho valer causas de improcedencia, y sin que este Tribunal Pleno advierta la actualización de alguna, procede el análisis del fondo del asunto.

² **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.

³ Páginas 4 a 86 de dicha publicación local.

⁴ **Artículo 15.-** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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

(...)

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

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

51. Para dar respuesta a los conceptos de invalidez formulados por la CNDH, primero se analizará la constitucionalidad del artículo 5, en la porción normativa que dice “la Ley General de Víctimas, los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales” de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato impugnado **(A)** y, posteriormente, se estudiará la constitucionalidad del artículo 26, fracción II, impugnado **(B)**.

A. Estudio sobre la regularidad constitucional del artículo 5 de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato

52. La CNDH considera que el artículo 5 de la Ley impugnada contraviene los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, en específico, los derechos a la seguridad jurídica y a la legalidad, por instituir la supletoriedad de normas respecto de las cuales carece de atribuciones para su regulación.
53. El precepto que contiene la porción normativa impugnada se integra de la siguiente manera:

Artículo 5. En todo lo no previsto en la presente Ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en **la Ley General de Víctimas, los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales**, el Código Penal del Estado de Guanajuato, el Código Civil para el Estado de Guanajuato y el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Guanajuato.

[Énfasis añadido]

54. Como se observa, la disposición transcrita establece el régimen supletorio que consideró aplicable el legislador del Estado de Guanajuato para la Ley impugnada, mismo que es cuestionado por la CNDH.
55. Al respecto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera **fundado** el concepto de invalidez planteado y suficiente para declarar la invalidez del artículo 5 de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, en la porción normativa que dice “la Ley General de Víctimas, los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales”.
56. Lo anterior, toda vez que el legislador local no es competente para establecer las normas de aplicación supletoria porque éstas fueron determinadas por el legislador federal bajo su competencia constitucional, resultando aspectos que el legislador local no puede regular conforme a su competencia específica.
57. En efecto, este Tribunal Pleno ha sostenido que no corresponde a las legislaturas de las entidades federativas señalar cuándo cobran aplicación supletoria las leyes generales, puesto que esa regla de supletoriedad pretende regular aspectos respecto de los cuales tiene competencia exclusiva el Congreso de la Unión.
58. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015,⁵ esta Suprema Corte de Justicia de la Nación verificó, entre otras cuestiones, la regularidad constitucional del artículo 2 de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas,⁶ el cual preveía como normas de aplicación supletoria a la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de estos Delitos, y al Código Nacional de Procedimientos Penales.

⁵ Fallada en sesión de cuatro de junio de dos mil dieciocho, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I. En relación con el punto que interesa para el presente asunto, es decir la inconstitucionalidad del artículo 2, párrafo segundo, de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas, se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo, Piña Hernández con salvedades en algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena no asistió a la sesión, por desempeñar una comisión oficial.

⁶ **Artículo 2.** La presente Ley deberá interpretarse de acuerdo al siguiente Marco Jurídico:

I. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. Los Tratados Internacionales suscritos en la materia, por la Nación Mexicana, y

III. La Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

En lo no previsto por esta Ley, se aplicarán de manera supletoria las disposiciones contenidas en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos y el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Así como los siguientes ordenamientos legales del Estado de Zacatecas: el Código Penal, la Ley de Atención a Víctimas, la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley de Asistencia Social, la Ley de Extinción de Dominio, la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública, Ley Estatal de los Derechos del Niño, las Niñas y Adolescentes y los demás ordenamientos legales que resulten necesarios para el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley.

59. En ese caso, se analizó la facultad del Congreso de la Unión para expedir la ley general en materia de trata de personas (contenida en la misma fracción que la de desaparición forzada) y se determinó que, al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión para emitir la ley general en los términos señalados, se privó a las entidades federativas de la atribución con la que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 de la Constitución Federal, para legislar sobre esta materia, quedando limitadas a aquellas facultades que, conforme al régimen de concurrencia y coordinación, les otorgara el Congreso de la Unión.
60. Asimismo, se determinó que el precepto impugnado era inconstitucional en su segundo párrafo, derivado de que la Ley General en materia de trata de personas no puede ser supletoria de la ley local en dicha materia, al ser la primera la que define el contenido de la segunda; siendo ambas obligatorias para las autoridades de las entidades federativas respecto de aquellas cuestiones propias y diferencias que cada una regula, siendo aplicable, a nivel local, en primer lugar, la ley general y, posteriormente, las normas emitidas por los Congresos Locales, en ejercicio de la competencia que aquélla les haya conferido.
61. Finalmente, se determinó que no se puede prever la supletoriedad del Código Nacional de Procedimientos Penales en lo no previsto por la ley local en materia de trata de personas, pues ésta no puede regular cuestiones relacionadas con la investigación, procedimiento y sanción de delitos, que el Congreso de la Unión reservó a la ley general, la cual establece, en el artículo 9, la supletoriedad del referido Código Nacional respecto de sus disposiciones.
62. Por tanto, se declaró la invalidez del párrafo segundo del artículo 2, de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas.
63. Más recientemente, este Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 79/2019⁷, en la cual se analizó el artículo 6 de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el doce de junio de dos mil diecinueve.
64. Al respecto, se declaró la invalidez de las porciones normativas “la Ley General [Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos]” y “el Código Nacional de Procedimientos Penales”, y, por extensión, al contener el mismo vicio de invalidez, las porciones normativas que indican “el Código Penal Federal”, “la Ley General de Víctimas” y “así como los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte”, previstas como supletorias por la ley local. Ello, al considerarse que eran aspectos que el legislador local no podía regular conforme a su competencia.
65. Asimismo, en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 128/2019⁸ se declaró la invalidez de ciertas porciones normativas del artículo 6 de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Chiapas. Específicamente, se estableció que la Ley General de la materia y el Código Nacional de Procedimientos Penales no pueden ser previstos como normas supletorias. Ello, al considerarse que el congreso local no era competente para legislar esta materia, de conformidad con el artículo 73, fracción XXI, incisos a) y c) de la Constitución Federal; incluso, se determinó la extensión de invalidez a la porción normativa “y los tratados” por contener el mismo vicio de inconstitucionalidad.

⁷ Fallada en sesión de veintitrés de abril de dos mil veinte, bajo la Ponencia del Señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. En lo que interesa en el presente asunto, por unanimidad de once votos los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez total del precepto, González Alcántara Carrancá por la invalidez total del precepto, Esquivel Mossa, Franco González Salas por la invalidez total del precepto, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán por la invalidez total del precepto y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez total del precepto, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado B, consistente en declarar la invalidez del artículo 6, en sus porciones normativas “la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal”, “la Ley General de Víctimas y” y “así como los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte”, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco, expedida mediante Decreto 102, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de junio de dos mil diecinueve.

⁸ Resuelta en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte, bajo la Ponencia de la Señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 6, en su porción normativa “la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales”, de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Chiapas, emitida mediante Decreto No. 010, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de octubre de dos mil diecinueve y, por extensión, la de su diversa porción normativa “y los Tratados”. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó por la invalidez total del precepto y anunció voto particular.

66. Finalmente, en la acción de inconstitucionalidad 104/2019⁹ se declaró la invalidez de algunas porciones normativas del artículo 6 de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur. En ese precedente se reiteró el criterio respecto a que las leyes locales no pueden establecer como supletorias a las leyes generales que forman parte del parámetro de validez de las leyes locales, ni a instrumentos normativos como el Código Nacional de Procedimientos Penales que regulan una materia que es competencia exclusiva del Congreso de la Unión y resultan de aplicación directa; además, por extensión, se declaró la invalidez de las porciones normativas “el Código Penal Federal”, así como “y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”, por idéntico vicio de invalidez.
67. Los razonamientos vertidos en los precedentes citados son aplicables al presente caso para declarar la inconstitucionalidad del artículo 5 de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato en la porción aquí impugnada.
68. Específicamente, en la aludida resolución de la acción de inconstitucionalidad 79/2019¹⁰ se dijo que la supletoriedad de una ley respecto de otra es entendida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación como la relación que surge para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en leyes diversas. Para lo anterior, cuatro requisitos son necesarios:¹¹
- a) El ordenamiento legal por suplir debe establecer expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros.
 - b) La ley por suplir no debe contemplar la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente.
 - c) Que esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de un ordenamiento diverso para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, **sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir.**
 - d) **Las normas aplicables supletoriamente no deben contrariar el ordenamiento legal a suplir,** sino que deben ser congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.
69. De acuerdo con los requisitos anteriores, si en términos del artículo 73, fracción XXI-X, de la Constitución Federal,¹² el Congreso de la Unión tiene la facultad para expedir la **Ley General de Víctimas que establezca la concurrencia entre los tres órdenes de gobierno**,¹³ dicha Ley General

⁹ Resuelta en sesión de diecinueve de septiembre de dos mil veinte, bajo la Ponencia del Señor Ministro Luis María Aguilar Morales. Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea (Presidente).

¹⁰ Ver *supra* nota número 7.

¹¹ Jurisprudencia 2a./J. 34/2013, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el rubro: “SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE”. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVIII, marzo de 2013, tomo 2, página 1065 y de registro 2003161.

¹² Disposición constitucional que establece lo siguiente:

“**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: [...]

XXIX-X. Para expedir la ley general que establezca la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas.”

¹³ En este sentido, la Ley General de Víctimas estableció:

Artículo 1. La presente Ley general es de orden público, de interés social y observancia en todo el territorio nacional, en términos de lo dispuesto por los artículos 1o., párrafo tercero, 17, 20 y 73, fracción XXIX-X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tratados Internacionales celebrados y ratificados por el Estado Mexicano, y otras leyes en materia de víctimas.

[...]

La presente Ley obliga, en sus respectivas competencias, a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno, y de sus poderes constitucionales, así como a cualquiera de sus oficinas, dependencias, organismos o instituciones públicas o privadas que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral. **Las autoridades de todos los ámbitos de gobierno deberán actuar conforme a los principios y criterios establecidos en esta Ley**, así como brindar atención inmediata en especial en materias de salud, educación y asistencia social, en caso contrario quedarán sujetos a las responsabilidades administrativas, civiles o penales a que haya lugar.

[...]

Artículo 2. El objeto de esta Ley es:

[...]

II. Establecer y coordinar las acciones y medidas necesarias para promover, respetar, proteger, garantizar y permitir el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas; así como implementar los mecanismos para que todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias cumplan con sus obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y lograr la reparación integral;

[...]

IV. Establecer los deberes y obligaciones específicos a cargo de las autoridades y de todo aquel que intervenga en los procedimientos relacionados con las víctimas;

V. Establecer las sanciones respecto al incumplimiento por acción o por omisión de cualquiera de sus disposiciones.

Artículo 3. Esta Ley se interpretará de conformidad con la Constitución y con los Tratados Internacionales favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de los derechos de las personas.

es la que distribuye la competencia entre aquéllos, por lo que **resulta fundamento de validez de la Ley local impugnada, de modo que no puede ser al mismo tiempo supletoria** porque es de observancia obligatoria en todo el territorio nacional y de aplicación directa para las entidades federativas.

70. Si bien la intención del legislador local parece ser la de transmitir una idea de sistema, lo cierto es que la confusión en que incurre, al equiparar una relación competencial y de validez, con otra de supletoriedad, distorsiona el mismo. De ahí que dicha previsión de la Ley General de Víctimas en la disposición local impugnada no pueda ser convalidada por este Tribunal Pleno.
71. En esa línea argumentativa, y con estrecha relación, aun cuando el Código Nacional de Procedimientos Penales no actúa como parámetro ni como parte del fundamento de validez de la Ley impugnada, tampoco puede ser previsto por el legislador local como norma de aplicación supletoria.
72. Lo anterior, ya que la ley local no puede ser omisa u obscura respecto del procedimiento penal, toda vez que la legislación en esta materia es única y el Congreso de la entidad federativa carece de competencia en virtud de lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal.¹⁴ Así, es claro que únicamente se dejó a las entidades federativas la competencia de emitir la normatividad complementaria necesaria para la implementación de la referida codificación procesal penal.¹⁵
73. Por lo tanto, el Congreso del Estado de Guanajuato no podía disponer que el Código Nacional de Procedimientos Penales fuese norma de aplicación supletoria porque en materia procesal penal solamente es competente para emitir la legislación complementaria, que depende directamente de lo dispuesto en la legislación nacional. De ahí que no existe omisión u obscuridad por parte de la entidad federativa en cuanto al procedimiento, simplemente es un aspecto que no puede regular, de acuerdo con la disposición constitucional reseñada.
74. Por lo que hace a la mención en la norma impugnada de los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, debe decirse que también las entidades federativas son incompetentes para regular respecto de dichos instrumentos internacionales. La Constitución Federal tampoco establece margen de regulación alguno a las entidades federativas con el cual puedan considerar a dichas disposiciones como supletorias de las normas locales que expiden.
75. Inicialmente, para su reconocimiento en el Estado Mexicano, los Tratados Internacionales deben celebrarse por el Presidente de la República y aprobarse por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión en uso de sus facultades constitucionales.¹⁶

¹⁴ **Artículo 73. El Congreso tiene facultad:** [...]

XXI. **Para expedir:** [...]

c) **La legislación única en materia procedimental penal**, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

De manera ilustrativa, cabe precisar que el ámbito de aplicación y el objeto del Código Nacional de Procedimientos Penales se prevé de la siguiente manera:

Artículo 1. Ámbito de aplicación

Las disposiciones de este Código son de orden público y de **observancia general en toda la República Mexicana, por los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales** en el marco de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Artículo 2. Objeto del Código

Este Código tiene por objeto **establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos**, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

¹⁵ Sobre el particular se estableció lo siguiente:

ARTÍCULO OCTAVO. Legislación complementaria. En un plazo que no exceda de doscientos setenta días naturales después de publicado el presente Decreto, la Federación y **las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento.**

Al respecto, véase la página 31 de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que se expide el Código Procesal Penal para la República Mexicana del Senado de la República, de 30 de abril de 2013. En el cual se indicó: "La emisión de un **Código Procesal Penal Único** no es obstáculo para que las autoridades de las entidades federativas desarrollen **normas que la complementen** y lo hagan viable".

¹⁶ Dichas facultades se encuentran establecidas en los artículos 76, fracción I, y 89, fracción X, ambos de la Constitución Federal, que a la letra establecen:

Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

[...]

Además, **aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba**, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.

Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

[...]

X.- Dirigir la política exterior y **celebrar tratados internacionales**, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, **sometiéndolos a la aprobación del Senado.** En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

76. Particularmente, el artículo 1 de la Constitución Federal¹⁷ establece que todas las personas han de gozar de los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución Federal como en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, sin que su ejercicio pueda ser restringido ni suspendido, salvo las condiciones previstas en la propia Constitución.
77. Dicho numeral también prevé que las normas relativas a los derechos humanos se han de interpretar conforme a la Constitución Federal y los Tratados Internacionales de la materia, favoreciendo siempre la protección más amplia a las personas.
78. Asimismo, dispone que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por lo cual el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en términos de ley.
79. Por su parte, el artículo 133 de la Norma Fundamental¹⁸ declara que los Tratados Internacionales son ley suprema de la Unión y, expresamente, ordena a los jueces de los Estados a ajustar sus actos a los Tratados Internacionales, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o normas generales de las entidades federativas.
80. Aunado a ello, en el artículo 120 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁹ se prevé que los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales. Disposición que, de una interpretación sistemática, este Tribunal Pleno considera con alcance respecto al cumplimiento de los Tratados Internacionales por parte de los titulares de los gobiernos estatales, máxime que como vimos conforman la Ley Suprema de la Unión.
81. Adicionalmente, en el artículo 117, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que en ningún caso las entidades federativas pueden celebrar tratados con potencias extranjeras. De darse ese hecho, todo lo estipulado en los tratados celebrados con las potencias extranjeras carecería de fuerza de ley para los habitantes de la entidad respectiva; esto, como vimos, porque las únicas autoridades con facultades constitucionales para celebrar y aprobar tratados internacionales recaen en el Presidente de la República y el Senado, respectivamente.
82. Así, considerando que ciertos Tratados Internacionales integran la Ley Suprema de la Unión y, por ende, son de aplicación directa, de esto se sigue que los congresos locales se encuentran impedidos para establecer que los mismos funjan como disposiciones supletorias de una ley local, como es el caso de la norma general impugnada.
83. En estas condiciones, lo procedente es declarar la **invalidéz** del artículo 5, en su porción normativa “la Ley General de Víctimas, los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales”, de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, por contravenir los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la legalidad, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque fueron emitidos por una autoridad no competente para regular tal aspecto.

¹⁷ **Artículo 1o.-** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

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

¹⁸ **Artículo 133.-** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

¹⁹ **Artículo 120.-** Los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.

B. Estudio sobre la regularidad constitucional del artículo 26, fracción II, de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato

84. La CNDH plantea en su segundo concepto de invalidez que es inconstitucional el artículo 26, fracción II, de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato porque transgrede los derechos de igualdad y de no discriminación²⁰, así como la libertad de trabajo, el derecho de acceder a un cargo público y el principio de reinserción social, al prever como requisitos para desempeñar el cargo de titular de la Comisión de Búsqueda no haber sido condenado por delito doloso o inhabilitado como servidor público, excluyendo de manera injustificada a determinadas personas para ocupar un lugar en el servicio público.
85. El contenido de la norma impugnada es el siguiente:
- “Artículo 26.** Para el nombramiento del titular de la Comisión de Búsqueda, la Secretaría de Gobierno realizará una consulta pública previa a los colectivos de víctimas, organizaciones de la sociedad civil especializadas en derechos humanos, personas expertas y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia, pertenecientes al Estado.
- Para ser titular se requiere:
- [...]
- II. No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público;**
- [...].”
86. El precepto legal transcrito prevé los requisitos para desempeñar el cargo de titular de la Comisión de Búsqueda de Personas en el Estado de Guanajuato. Particularmente, en la fracción II, materia de impugnación, dispone como requisito el que la persona postulante al cargo no haya sido condenada por delito doloso o inhabilitada como servidor público.
87. El motivo de invalidez es **fundado**. Para sustentar dicha conclusión, el estudio se dividirá en dos apartados: uno sobre el requisito de “no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso” (**B.1**); y otro sobre el requisito de “no haber sido inhabilitado como servidor público” (**B.2**).
- B.1. Sobre el requisito de “no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso”**
88. La primera porción de la fracción II del artículo 26 de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato dispone que, para ser titular de la comisión de búsqueda de personas desaparecidas en esa entidad federativa, es necesario “no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso”.
89. Al respecto, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2019²¹ el quince de octubre de dos mil veinte, este Tribunal Constitucional declaró la invalidez del artículo 28, fracción X, de la Ley del Notariado del Estado de Quintana Roo porque, entre otras cosas, exigía como requisito para aspirar al ejercicio del notariado no haber sido condenado por delito doloso. La consideración esencial fue que la norma era en exceso general porque comprendía cualquier persona condenada por cualquier delito doloso, aun cuando no guardará relación con la función del notariado.
90. Se agregó en ese precedente que en la disposición impugnada no se acotó la gravedad del delito, la pena impuesta, el grado de culpabilidad o hasta la temporalidad en que hubiera sido sentenciada la persona, con lo que, incluso, se comprendían delitos cuya comisión era sancionada con alguna pena alternativa o no privativa de la libertad.

²⁰ En cuanto a ello, en el último párrafo del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reconoce el derecho a la igualdad y no discriminación para todas las personas en el territorio nacional, al disponer lo que sigue:

Artículo 1. [...]

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

²¹ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, donde se determinó por unanimidad de votos que las normas que establecen como requisito para acceder a un cargo en el servicio público el no tener o no contar con antecedentes penales, son violatorias del derecho a la igualdad y no discriminación prevista en el artículo 1o. constitucional. Criterio que se replicó en las acciones de inconstitucionalidad 85/2018, 86/2018 y 50/2019, resueltas por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.

91. Adicionalmente, en aquel asunto se consideró que se vulneraba el artículo 1º constitucional porque se contravenía el derecho de igualdad; esto ya que, si bien la norma estaba dirigida a todas las personas que pudieran aspirar al ejercicio del notariado, lo cierto es que el legislador hacía una distinción que no se encontraba vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar. Es decir, no se justificó por qué dicha distinción legislativa era idónea para garantizar el ejercicio correcto de la patente.
92. Asimismo, se estimó que la exigencia al aspirante para que demostrara que en su pasado no había incurrido en alguna conducta reprochable, donde haya sido sujeto de un proceso penal con la imposición de una pena, constituía una exigencia de orden moral.
93. Ahora bien, en este caso, este Tribunal Pleno considera que la porción normativa impugnada “No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso”, de la fracción II del artículo 26 de la Ley local, es sobreinclusiva. El requisito que prevé no resulta idóneo ni mucho menos necesario para garantizar las características que se requieren para desempeñar el cargo público que se pretende regular. Este requisito excluye injustificadamente de la posibilidad de acceder al cargo de titular de la comisión de búsqueda de personas desaparecidas en el Estado de Guanajuato a toda persona que hubiera sido condenada por la comisión de un delito doloso, cualquiera que fuera la duración de éste, sin tomar en cuenta el origen de la sanción o incluso si ésta ya fue cumplida.
94. Además, su subsistencia implica la vulneración del derecho a la igualdad y la no discriminación, puesto que excluye de manera absoluta, abierta y generalizada a toda persona que ha sido condenada por un delito doloso, imponiendo una limitación genérica y amplia que abarca cualquier tipo de conducta dolosa y punible, conforme a las leyes penales, ya sean federales o locales, perseguida de oficio o mediante querrela, grave o no grave, sin considerar el periodo que ha transcurrido desde que se cometió la acción o se impuso la pena, su naturaleza y, sobre todo, si la misma ya fue debidamente cumplida.
95. En consecuencia, este Tribunal Pleno reitera su criterio en cuanto a que las normas generales como la aquí impugnada resultan sobreinclusivas, con lo que tienden a vulnerar el derecho a la igualdad y la no discriminación, en tanto que la intervención que en la norma general se efectúa a esos derechos excluye de manera generalizada a toda persona que ha sido sancionada con una condena penal, impidiendo que se racionalice sobre sus características o modalidades, como es el por qué sólo ciertos delitos, si son recientes, su gravedad o las circunstancias en que se cometieron las conductas reflejadas en la sanción impuesta; todo a la luz de las funciones del cargo público de que se trate, lo cual haría incompatible el desempeño de dicha función a quien fue sancionado en esos términos.
96. Por lo tanto, se declara la invalidez de la expresión “No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso”, contenida en la fracción II del segundo párrafo del artículo 26 de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el tres de junio de dos mil veinte.

B.2. Sobre el requisito de “no haber sido inhabilitado como servidor público”

97. La segunda porción de la cuestionada fracción II del artículo 26 de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato dispone que, para ser titular de la comisión de búsqueda de personas desaparecidas en el Estado de Guanajuato, es necesario “no haber sido inhabilitado como servidor público”.
98. Al respecto, es pertinente destacar que en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 111/2019²² esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los artículos 74, fracción VII; 75, fracción VI; 84, apartado A, fracción VIII; 85, apartado A, fracción XI; 86, apartado A, fracción VIII; de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, publicada en el periódico oficial de dicha entidad el viernes trece de septiembre de dos mil diecinueve.
99. Lo anterior, al considerar que esos numerales, en la porción normativa que dice “ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local”, vulneraban el derecho a la igualdad y a la no discriminación, al resultar en una medida desproporcionada, en virtud de su amplia generalidad.

²² Fallada en sesión remota de veintiuno de julio de dos mil veinte, bajo la Ponencia del Señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, por mayoría de diez votos, en contra del emitido por la señora Ministra Piña Hernández, quien anunció voto particular. El señor Ministro Aguilar Morales se reservó su derecho a formular voto concurrente.

100. Este Tribunal Pleno expuso que bastaba un escrutinio simple de razonabilidad para efectuar el análisis de preceptos que *per se* excluyen, genéricamente, a una persona del acceso a un cargo público por haber sido previamente sancionada con destitución o inhabilitación en el servicio público. Además, de manera destacada, se consideró que no se estaba frente a una categoría sospechosa, por lo que no resultaba aplicable un escrutinio estricto de las normas impugnadas.
101. Ahora bien, en este caso, para el análisis de la porción normativa impugnada es igualmente aplicable un escrutinio simple de razonabilidad, el cual lleva a este órgano colegiado de control constitucional a considerar que el precepto local es sobreinclusivo. Esto, en suma, toda vez que:
- No permite identificar si la respectiva sanción a un servidor público se impuso por resolución firme de naturaleza administrativa, penal o política.
 - No distingue entre sanciones impuestas por conductas, faltas o infracciones graves o no graves.
 - No contiene límite temporal, en cuanto a si la respectiva inhabilitación se impuso varios años atrás o de forma reciente.
 - No distingue entre personas que ya cumplieron con la respectiva sanción y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.
102. Así, la diversidad de posibles supuestos comprendidos en la hipótesis normativa impugnada impide valorar si tienen relación directa con las capacidades o calidades necesarias para fungir como titular de la comisión de búsqueda de personas desaparecidas del Estado de Guanajuato. Ello, según el caso, involucra el desarrollo de las funciones atinentes al cargo²³, que son, entre otras, la búsqueda de las personas desaparecidas; la ayuda, atención, asistencia; el derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación integral; y que la víctima sea tratada y considerada como titular de derechos.
103. Como es notorio, la invalidez de la norma cuestionada yace en su contraposición al principio de igualdad, porque, si bien está dirigida a todas aquellas personas que puedan ser potenciales ocupantes del cargo público referido, lo cierto es que establece una distinción que no necesariamente tiene una relación estrecha con la configuración de un perfil personal inherente al tipo de funciones a desempeñar en el cargo público de que se trata.
104. Indeterminación destacada que anula la posibilidad de ser nombrado en el cargo local, sin existir justificación razonable para establecer de forma genérica que la persona que hubiere sido inhabilitada para ejercer como servidor público pueda acceder al cargo sin atender a la gravedad u otros factores que, en su caso, pudieran incidir en la conducta que se espera del servidor.
105. Al respecto, es conveniente señalar que, en lo referente al acceso a los puestos públicos, esta Suprema Corte ha determinado que las calidades fijadas en la ley, a las que se refiere la Constitución Federal en su artículo 35, deben ser razonables y no discriminatorias²⁴, lo que es igualmente aplicable a las funciones, empleos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, condición que no se cumple en la norma impugnada.
106. En esas condiciones, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 26, párrafo segundo, fracción II, en la porción que refiere “o inhabilitado como servidor público”, de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, porque tal exclusión es sobreinclusiva, además de que no resulta razonable ni proporcional, motivos por los cuales se vulneran los derechos a la igualdad y a la no discriminación, así como de acceso a un cargo público, previstos en los artículos 1 y 35, fracción VI, de la Constitución Federal²⁵.
107. Cabe precisar que lo aquí expuesto no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos, cargos, funciones o comisiones en el servicio público, incluidos los relacionados a la norma impugnada, podría resultar posible incluir una condición como la impugnada, pero con respecto a determinadas conductas infractoras 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.

²³ Las atribuciones de la aludida comisión de búsqueda local se encuentran enunciadas en el artículo 28 de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato.

²⁴ Cfr. Acción de inconstitucionalidad 74/2008, fallada en sesión de doce de enero de dos mil diez.

²⁵ **Artículo 1.-** [...] Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Artículo 35.- Son derechos del ciudadano:

[...]

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

108. Además, no pasa inadvertido que el texto de la norma impugnada es similar al contenido del artículo 51, párrafo segundo, fracción II, de la Ley General de Desaparición Forzada²⁶, que establece el mismo requisito para ser titular de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas; tampoco pasa por alto lo dispuesto en el último párrafo de dicha Ley General respecto a que a nivel local se deben prever, como mínimo, los mismos requisitos que contempla la citada norma federal. Sin embargo, esto no cambia la conclusión alcanzada porque el escrutinio de normas en esta vía debe realizarse de frente a la Constitución Federal, y no frente a otras normas generales.

VII. EFECTOS

109. De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda²⁷.
110. **A)** De acuerdo con las conclusiones alcanzadas en la presente resolución, la invalidez del artículo 5 de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, en la porción normativa que dice “la Ley General de Víctimas, los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales”, surtirá efectos retroactivos al cuatro de junio de dos mil veinte, fecha en que entró en vigor el Decreto 182 impugnado. A su vez, la invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente resolución al Congreso del Estado de Guanajuato.
111. Corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia.
112. Para el eficaz cumplimiento de la decisión alcanzada, también deberá notificarse al Titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General y al Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Guanajuato, así como a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y Unitarios del Décimo Sexto Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en esa entidad federativa.
113. Para mayor claridad, el texto del artículo 5 ahora deberá leerse como sigue:

Artículo 5 de la Ley impugnada	Contenido original	Artículo 5 de la Ley impugnada Modificado con la declaratoria de invalidez
Artículo 5. En todo lo no previsto en la presente Ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en <u>la Ley General de Víctimas, los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales</u> , el Código Penal del Estado de Guanajuato, el Código Civil para el Estado de Guanajuato y el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Guanajuato.		Artículo 5. En todo lo no previsto en la presente Ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en el Código Penal del Estado de Guanajuato, el Código Civil para el Estado de Guanajuato y el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Guanajuato.

²⁶ **Artículo 51.** [...] Para el nombramiento, la Secretaría de Gobernación realizará una consulta pública previa a los colectivos de Víctimas, personas expertas y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia. Para ser titular se requiere:

[...]

II. No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público;

[...]

Las Entidades Federativas deben prever, como mínimo, los mismos requisitos que contempla el presente artículo para la selección de la persona titular de la Comisión de Búsqueda Local que corresponda.

²⁷ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

[...]

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

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

114. **B)** Por otra parte, se declara la invalidez de la porción normativa “No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público;” de la fracción II del artículo 26 de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, la cual también surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de este fallo al Congreso del Estado de Guanajuato.

Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

RESUELVE:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 5, en su porción normativa ‘la Ley General de Víctimas, los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales’, de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, expedida mediante el Decreto Legislativo número 182, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el tres de junio de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos retroactivos a la fecha que se precisa en este fallo a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Guanajuato, de conformidad con lo establecido en los apartados VI y VII de esta decisión.

TERCERO. Se declara la invalidez del artículo 26, párrafo segundo, fracción II, de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, expedida mediante el Decreto Legislativo número 182, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el tres de junio de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Guanajuato, en los términos precisados en los apartados VI y VII de esta determinación.

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

Notifíquese; a las partes conforme a derecho corresponda y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez total del precepto, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado A, consistente en declarar la invalidez del artículo 5, en su porción normativa “la Ley General de Víctimas, los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales”, de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, expedida mediante el Decreto Legislativo número 182, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el tres de junio de dos mil veinte. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada al artículo 5 impugnado surta efectos retroactivos al cuatro de junio de dos mil veinte, fecha en que entró en vigor el decreto cuestionado, a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Guanajuato.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de la metodología, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de la metodología, Ríos Farjat, y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado B1, consistente en declarar la invalidez del artículo 26, párrafo segundo, fracción II, en su porción normativa “No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso”, de la Ley para la

Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, expedida mediante el Decreto Legislativo número 182, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el tres de junio de dos mil veinte. Los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado B2, consistente en declarar la invalidez del artículo 26, párrafo segundo, fracción II, en su porción normativa "o inhabilitado como servidor público", de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, expedida mediante el Decreto Legislativo número 182, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el tres de junio de dos mil veinte. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia. El señor Ministro Aguilar Morales y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General y al Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Guanajuato, así como a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y Unitarios del Décimo Sexto Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Guanajuato con residencia en Guanajuato, León, Celaya e Irapuato y 4) determinar que la declaratoria de invalidez decretada al artículo 26, párrafo segundo, fracción II, impugnado surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Guanajuato.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

Votación que no se refleja en los puntos resolutivos:

Se expresó una mayoría de siete votos de la señora Ministra y los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a las personas con discapacidad y a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta.

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 Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ministro Ponente, **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de veintiséis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 184/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del dieciocho de mayo de dos mil veintiuno. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a diez de agosto de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 184/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

En sesión pública celebrada el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 184/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 5, porción normativa: *“la Ley General de Víctimas, los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales”*, y 26, fracción II, de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato¹, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el tres de junio de dos mil veinte. Dichas normas regulan la figura de supletoriedad en la Ley impugnada y los requisitos para ser titular de la Comisión de Búsqueda de Personas en el Estado de Guanajuato, respectivamente.

En cuanto al artículo 5, la mayoría de Ministras y Ministros votó por la invalidez de la porción normativa *“la Ley General de Víctimas, los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales”*, pues las legislaturas locales no están facultadas para establecer que la referida legislación general e internacional sea supletoria, por lo que contraviene el derecho a la seguridad jurídica y la legalidad. Al respecto, tal como anuncié en dicha sesión plenaria, considero que no sólo es inválida la referida porción normativa, sino todo el precepto.

Por otra parte, la mayoría de los integrantes del Pleno votamos por la invalidez de la expresión *“No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso [...]”*, contenida en la fracción II del artículo 26 de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato. En este aspecto, si bien coincido con la invalidez del referido requisito de elegibilidad por ser contrario al derecho de igualdad, respetuosamente, difiero de la metodología empleada por la mayoría para llegar a dicha conclusión.

En ese sentido, suscribo este voto para desarrollar las razones por las que voté por la invalidez total del artículo 5 de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato; así como para explicar la metodología con la que, en mi opinión, debió invalidarse la fracción II del artículo 26, del mismo ordenamiento.

I. Artículo 5 de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato.

a. Criterio mayoritario

El artículo 5 impugnado establece el régimen supletorio para la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, es decir, que en todo lo no previsto en la ley, serán aplicables la *Ley General de Víctimas, los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal del Estado de Guanajuato, el Código Civil para el Estado de Guanajuato y el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Guanajuato*².

La mayoría del Pleno declaró la inconstitucionalidad únicamente de la porción *“la Ley General de Víctimas, los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales”*, ya que, tales ordenamientos no pueden preverse como parte del régimen supletorio de la legislación local, porque el Congreso estatal carece de competencia para ello.

Al respecto de la Ley General de Víctimas, se señala que es parte del fundamento de validez de la ley impugnada, por lo que no puede ser al mismo tiempo de aplicación supletoria, toda vez que, es de observancia obligatoria en todo el país y de aplicación directa para las entidades federativas.

¹ **Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato**

Artículo 5. En todo lo no previsto en la presente Ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la *Ley General de Víctimas, los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales*, el Código Penal del Estado de Guanajuato, el Código Civil para el Estado de Guanajuato y el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Guanajuato.

Artículo 26. Para el nombramiento del titular de la Comisión de Búsqueda, la Secretaría de Gobierno realizará una consulta pública previa a los colectivos de víctimas, organizaciones de la sociedad civil especializadas en derechos humanos, personas expertas y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia, pertenecientes al Estado.

Para ser titular se requiere:

[...]

II. No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público.

² **Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato**

Artículo 5. En todo lo no previsto en la presente Ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la *Ley General de Víctimas, los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales*, el Código Penal del Estado de Guanajuato, el Código Civil para el Estado de Guanajuato y el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Guanajuato.

En cuanto al Código Nacional de Procedimientos Penales, se decidió que tampoco puede ser previsto como supletorio, debido a que la legislación procedimental penal es una materia única cuya regulación es exclusiva del Congreso de la Unión, por lo que, conforme al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución General,³ los congresos locales carecen de competencias para regular esa materia, pudiendo emitir solamente normativa complementaria para la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Finalmente, respecto a los Tratados Internacionales, se estableció que éstos son de aplicación directa, pues integran la Ley Suprema de la Unión, de conformidad con el artículo 133 constitucional⁴, por lo que la legislatura local está impedida para establecer que sean de aplicación supletoria a la ley local.

b. Razones de diseño

Contrario a lo resuelto por la mayoría del Pleno, considero que la invalidez del artículo 5 de la Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas de Guanajuato no tuvo que limitarse a la porción “[...] la Ley General de Víctimas, los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales [...]”, sino que debió invalidarse en su totalidad.

El artículo 5 impugnado de la Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas de Guanajuato⁵ dispone que “en todo lo no previsto en la presente Ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la Ley General de Víctimas, los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal del Estado de Guanajuato, el Código Civil para el Estado de Guanajuato y el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Guanajuato”.

Al respecto considero que tuvo que declararse la invalidez total del artículo, toda vez que, como lo he reiterado en diversos precedentes,⁶ la supletoriedad en materia de desaparición forzada ya fue regulada por el Congreso de la Unión en ejercicio de su competencia constitucional,⁷ al expedir la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas —específicamente en su artículo 6—⁸ y, por lo tanto, no le es disponible a los congresos de las entidades federativas variar esta norma.

En efecto, el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General⁹ establece la facultad exclusiva para emitir una Ley General en la materia de desapariciones forzadas que contemple, como mínimo, los tipos

³ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: [...]

XXI. Para expedir: [...]

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

⁴ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

⁵ **Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato**

Artículo 5. En todo lo no previsto en la presente Ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la Ley General de Víctimas, los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal del Estado de Guanajuato, el Código Civil para el Estado de Guanajuato y el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Guanajuato.

⁶ Acción de Inconstitucionalidad 79/2019, resuelta el veintitrés de abril de dos mil veinte; la acción de inconstitucionalidad 128/2019, resuelta el veintinueve de julio de dos mil veinte; y, en la acción de inconstitucionalidad 88/2019, resuelta el dieciocho de enero de dos mil veintiuno.

⁷ **Constitución General**

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

XXI. Para expedir:

a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios.

⁸ **Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas**

Artículo 6. En todo lo no previsto en la presente Ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal y las legislaciones civiles aplicables, así como la Ley General de Víctimas y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

⁹ **Constitución General**

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

XXI. Para expedir:

a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios.

penales, sanciones, distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno; creando así, un solo sistema normativo en la materia.

Dentro de ese sistema normativo, el Congreso de la Unión se encargó de legislar, entre otros aspectos, la supletoriedad de normas en materia de desapariciones forzadas y estableció que, para todo aquello no previsto en la ley, serán aplicables las disposiciones del *Código Nacional de Procedimientos Penales*, el *Código Penal Federal* y las legislaciones civiles aplicables, así como la *Ley General de Víctimas* y los *Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte*¹⁰.

Así, toda vez que el Congreso de la Unión ya ha regulado la figura de supletoriedad en esta materia desde la Ley General, incluyendo la referencia a las legislaciones civiles en la materia, no puede haber una supletoriedad específica para las leyes locales. De permitirse que exista una supletoriedad específica para los silencios de la Ley local, se generaría un conflicto en torno a si se debe aplicar la regla de supletoriedad de la Ley General o de la Ley local, pues ambos ordenamientos se complementan y serían aplicables para regular una misma materia en un mismo ámbito espacial: la desaparición forzada de personas en el Estado de Guanajuato.

Por lo tanto, considero que el artículo impugnado es inconstitucional en su totalidad al variar la regla de supletoriedad prevista en el artículo 6 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, aspecto para el cual el Congreso estatal carece de competencia, al haber sido regulado por el Congreso de la Unión en ejercicio de su competencia exclusiva.

II. Artículo 26, fracción II, de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato.

a. Criterio mayoritario

La sentencia sostiene que la fracción II del artículo 26 que requiere “*no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso*” para ser titular de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas en Guanajuato viola el derecho a la igualdad y no discriminación al ser *sobreinclusiva*. Lo anterior en virtud de que dicho requisito no es idóneo ni necesario para garantizar las características que se requieren para desempeñar el referido cargo público, pues “excluye de manera generalizada a toda persona que ha sido sancionada con una condena penal, impidiendo que se racionalice sobre sus características o modalidades, como es por qué sólo ciertos delitos, si son o no recientes, su gravedad o las circunstancias en que se cometieron las conductas reflejadas en la sanción impuesta”.

b. Razones de disenso

Coincido plenamente en que la porción normativa vulnera el derecho a la igualdad, pues exige a las personas que aspiran a ocupar el cargo de titular de la Comisión de Búsqueda el no haber sido condenadas por la comisión de un delito doloso. Sin embargo, difiero de la metodología empleada en la sentencia.

Desde mi punto de vista, la norma realiza una distinción que impacta directamente en una categoría sospechosa protegida por el artículo 1º, tercer párrafo, constitucional en la parte que dice “*por cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas*”¹¹.

¹⁰ **Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas**

Artículo 6. En todo lo no previsto en la presente Ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal y las legislaciones civiles aplicables, así como la Ley General de Víctimas y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

¹¹ En cuanto a ello, en el último párrafo del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reconoce el derecho a la igualdad y no discriminación para todas las personas en el territorio nacional, al disponer lo que sigue:

Artículo 1. [...]

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Como consecuencia, la porción impugnada debió de evaluarse de acuerdo con un test de escrutinio estricto y por lo tanto conforme a las siguientes etapas: (i) determinar si la medida persigue un objetivo constitucionalmente importante; (ii) verificar si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con esta finalidad; y, (iii) determinar si se trata de la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad identificada¹².

En efecto, en la Suprema Corte hemos sostenido reiteradamente que cuando una distinción impugnada se apoya en una “categoría sospechosa” debe realizarse un test estricto para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad¹³. En esos casos, hemos señalado que es necesario someter la labor del legislador a un escrutinio *especialmente riguroso* desde el punto de vista del respeto a la igualdad.¹⁴

Una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando se apoya en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1º constitucional: origen étnico, nacionalidad, género, edad, discapacidad, condición social, salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil “o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”. Así, la utilización de estas categorías debe examinarse con mayor rigor, precisamente porque sobre ellas se tiene la *sospecha* de ser inconstitucionales. En estos casos, puede decirse que las leyes que las emplean para hacer alguna distinción se ven afectadas por una *presunción de inconstitucionalidad*.¹⁵ Con todo, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, lo que prohíbe es su utilización de forma injustificada. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.

Los antecedentes penales como categoría sospechosa

Si bien el texto del artículo 1º constitucional no contempla expresamente a las personas que han compurgado una pena como una categoría sospechosa que justifique una presunción de inconstitucionalidad, lo cierto es que esta norma constitucional dispone que lo será “*cualquier otra que atente contra la dignidad humana*”.

Como he sostenido de manera consistente en precedentes¹⁶, desde mi perspectiva, las personas con antecedentes penales constituyen un grupo especialmente vulnerable a sufrir discriminación¹⁷ en la medida en

¹² Al respecto véase la tesis jurisprudencial 87/2015 de la Primera Sala, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 109, de rubro: “**CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ERICTO**”.

¹³ Por todos, véase “**IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA.**” [Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVII, Junio de 2008, Página: 440 Tesis: 2a. LXXXIV/2008 Tesis Aislada Materia(s): Constitucional]; “**IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUZGADOR CONSTITUCIONAL DEBE ANALIZAR EL RESPETO A DICHA GARANTÍA CON MAYOR INTENSIDAD.**” [Novena Época. Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVII, Junio de 2008, Página: 439, Tesis: 2a. LXXXV/2008, Tesis Aislada Materia(s): Constitucional]; “**MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.**” [Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXX, Diciembre de 2009 Página: 1255, Tesis: P./J. 120/2009 Jurisprudencia Materia(s): Constitucional]; “**PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO.**” [Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXII, Septiembre de 2010 Página: 185, Tesis Aislada Materia(s): Constitucional]; “**PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS.**” [Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXII, Septiembre de 2010, Página: 183, Tesis: 1a. CIV/2010 Tesis Aislada Materia(s): Constitucional]; “**IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA.**” [Novena Época. Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXI, Abril de 2010 Página: 427, Tesis: 2a./J. 42/2010 Jurisprudencia Materia(s): Constitucional]; “**MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. AL TRATARSE DE UNA MEDIDA LEGISLATIVA QUE REDEFINE UNA INSTITUCIÓN CIVIL, SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE VERIFICARSE EXCLUSIVAMENTE BAJO UN PARÁMETRO DE RAZONABILIDAD DE LA NORMA (ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2009).**” [Novena Época. Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXIV, Agosto de 2011 Página: 873, Tesis: P. XXIV/2011. Tesis Aislada Materia(s): Constitucional]; “**CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD INTENSO.**” [Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXIV, Agosto de 2011 Página: 24, Tesis: P. VII/2011. Tesis Aislada Materia(s): Constitucional]; “**ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN.**” [Novena Época. Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXIV, Agosto de 2011 Página: 5, Tesis: P./J. 28/2011, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional].

¹⁴ “**IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ERICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)**” [Novena Época, Registro: 169877, Primera Sala, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVII, Abril de 2008, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a./J. 37/2008, Página: 175].

¹⁵ Sobre la inversión de la presunción de constitucionalidad de las leyes en casos de afectación de intereses de grupos vulnerables, véase Ferreres Comella, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, 2ª ed., Madrid, CEP, 2007, pp. 220-243.

¹⁶ Esto es, en la acción de inconstitucionalidad 107/2016, resuelta el veintitrés de enero de dos mil veinte; acción de inconstitucionalidad 85/2018, resuelta el veintisiete de enero de dos mil veinte; acción de inconstitucionalidad 86/2018, resuelta el veintisiete de enero de dos mil veinte; acción de inconstitucionalidad 83/2019, resuelta el quince de octubre de dos mil veinte; y acción de inconstitucionalidad 50/2019, resuelta el veintisiete de enero de dos mil veinte.

¹⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Los Derechos Humanos y las Prisiones: Manual de capacitación en derechos humanos para funcionarios de prisiones*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, Serie No. 11, 2004, pág. 168.

la que enfrentan obstáculos diferenciados para participar en la vida política y social, únicamente por haber estado en reclusión¹⁸. Estos obstáculos son el reflejo de un proceso de estigmatización que se origina en el castigo penal, pero perdura más allá de la cárcel.

Efectivamente, de acuerdo con la literatura especializada “el castigo penal es un proceso de estigmatización”¹⁹. Designar a una persona como “criminal” le imprime una marca que la presenta como inferior y peligrosa a los ojos de la sociedad. Desafortunadamente, esta “marca” o estigma perdura más allá de la liberación y no se borra con una sentencia absolutoria²⁰. A pesar de que la pena privativa de la libertad debe estar claramente delimitada y no debe añadir un sufrimiento mayor²¹, el estigma se prolonga a través de la exclusión que enfrentan estas personas para reintegrarse plenamente a la sociedad, lo que prolonga un castigo con el que ya cumplieron.

La vulnerabilidad de las personas con antecedentes penales es especialmente patente en el acceso a un trabajo. Por ejemplo, en el año dos mil nueve, de un total de 3,934 internos del fuero federal que obtuvieron el beneficio de libertad anticipada únicamente el 1.1% logró colocarse en un puesto de trabajo.²² De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sin medidas que impulsen afirmativamente sus oportunidades de trabajo, las personas condenadas a penas privativas de la libertad corren “el riesgo de permanecer en un ciclo de exclusión social y reincidencia criminal”.²³ Desafortunadamente, la falta de políticas públicas orientadas a promover la reinserción social —incluyendo oportunidades de reinserción laboral— es uno de los problemas más graves y extendidos en Latinoamérica²⁴.

La situación de vulnerabilidad que enfrentan las personas con antecedentes penales presenta capas adicionales de marginación y estigmatización. En las poblaciones carcelarias comúnmente se encuentran sobrerrepresentados grupos que han sido históricamente discriminados por su origen étnico²⁵ o su raza.²⁶ Particularmente en México, la prisión se utiliza desproporcionadamente para castigar delitos cometidos por hombres jóvenes que provienen de sectores económicamente marginados²⁷. Estas condiciones actualizan una discriminación estructural que asfixia sistemáticamente sus oportunidades de integrarse a la vida laboral²⁸. Por lo demás, no puede olvidarse el prejuicio asociado con las inmensas dificultades que enfrentan las personas privadas de su libertad en condiciones de hacinamiento y violencia física y emocional, ausencia de servicios básicos, entre otros.²⁹

Reconociendo esta compleja realidad, por ejemplo, tanto la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Discriminación³⁰ como la Ley Nacional de Ejecución Penal³¹, contemplan expresamente los antecedentes penales como una categoría respecto de la que está prohibida la discriminación.

¹⁸ México Evalúa, La cárcel en México: ¿para qué?, págs. 23-24.

¹⁹ Catalina Pérez Correa, El Sistema Penal como Mecanismo de Discriminación y Exclusión, págs. 143-173, en “Sin Derechos: Exclusión y Discriminación en el México Actual”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014. Disponible en red: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3541/8.pdf>, pág. 164.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ CIDH, Informe Anual 2002, Capítulo IV, Cuba, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 1 Rev. 1, adoptado el 7 de marzo de 2003, párr. 73; y CIDH, Informe Anual 2001, Capítulo IV(c), Cuba, OEA/Ser.L/V/II.114, Doc. 5 Rev., adoptado el 16 de abril de 2002, párr. 76.

²² De acuerdo con datos de la Auditoría Superior de la Federación, reportados por Catalina Pérez Correa en *Marcando al delincuente: estigmatización, castigo y cumplimiento del derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de Sociología 75, núm. 2 (abril-junio, 2013): 287-311, pág. 300.

²³ *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 64, 31 de diciembre de 2011, párrafo 610.

²⁴ *Ibidem*. Ver también, en general: CIDH, Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas, OEA/Ser.L/V/II., DOC. 46/13, 30 de diciembre de 2013.

²⁵ “Las personas pertenecientes a minorías étnicas suelen estar excesivamente representadas en las poblaciones penitenciarias en muchos países”, *supra* nota 5.

²⁶ Ver, por ejemplo: Fagan, Jeffrey y Meares, Tracey, “Punishment, Deterrence and Social Control: The Paradox of Punishment in Minority Communities”, Ohio State Journal of Criminal Law, núm. 6, 2008, pág. 214.

²⁷ *Supra* nota 7, pág. 288.

²⁸ Estefanía Vela Barba, La discriminación en el empleo en México, 2017, págs. 116-117, notando que “la cárcel se ha convertido en un mecanismo para castigar la pobreza, más que el delito” (pág. 117). Ver también: Catalina Pérez Correa, Las mujeres invisibles: los verdaderos costos de la prisión, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, p. 10, notando “que las familias de los internos provienen, mayoritariamente, de contextos sociales desaventajados”, y mostrando los costos en los que incurren los familiares de los internos para soportar sus gastos más básicos de comida, agua, ropa, cobijas, limpieza y medicina, entre otros.

²⁹ La Primera Sala de la Suprema Corte ya ha tenido oportunidad de subrayar las condiciones que enfrentan las personas privadas de su libertad en América Latina y particularmente en México al resolver el Amparo en Revisión 644/2016, 8 de marzo de 2017, págs. 23-25.

³⁰ **Artículo 1.** Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de interés social. El objeto de la misma es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.

Para los efectos de esta ley se entenderá por:

[...]

En este sentido, es evidente que las normas jurídicas que prohíben categóricamente a este grupo de personas acceder a un cargo público corren un riesgo muy significativo de excluirlas de participar en la vida pública de la comunidad de manera injustificada, y de reforzar el estigma social que padecen. Distinciones basadas en esta categoría comunican públicamente la idea de que estas personas no son aptas para ocupar una posición de liderazgo y cooperación en la vida política de una comunidad por el simple hecho de haber sido privadas de su libertad. Esto fortalece el prejuicio negativo en su contra, reduce su identidad a la de individuos que estuvieron privados de su libertad, y margina el resto de las virtudes y capacidades que poseen. Por ello, los antecedentes penales en este contexto deben considerarse una categoría sospechosa en términos del artículo 1º de la Constitución General.

El test de igualdad de escrutinio estricto

Así las cosas, partiendo de la base que esta Suprema Corte ya ha sostenido que cuando una ley contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, el juzgador debe realizar un *escrutinio estricto* de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad, me parece que la resolución debió apegarse a dicha metodología para evaluar esta porción normativa. Es decir, la sentencia debió verificar si (i) la medida persigue un objetivo constitucionalmente importante; (ii) si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con dicha finalidad; y (iii) si se trata de la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad descrita³².

En este sentido, la primera parte del test de escrutinio estricto exige evaluar si la distinción cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante.

Al respecto, el Congreso estatal argumentó en su informe que el requisito de “no haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso” se estableció porque el artículo 51, último párrafo, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas³³ ordena a las legislaturas estatales a establecer como mínimo los mismos requisitos en ella previstos para ser titular de la Comisión de Búsqueda, entre los que se encuentra el de no haber sido condenado por delito doloso. Además, adujo que dicho requisito busca garantizar un perfil idóneo del aspirante al cargo.

III. Discriminación: Para los efectos de esta ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, **los antecedentes penales** o cualquier otro motivo;

[...].

³¹ **Artículo 4.** Principios rectores del Sistema Penitenciario

El desarrollo de los procedimientos dentro del Sistema Penitenciario debe regirse por los siguientes principios:

[...]

Igualdad. Las personas sujetas a esta Ley deben recibir el mismo trato y oportunidades para acceder a los derechos reconocidos por la Constitución, Tratados Internacionales y la legislación aplicable, en los términos y bajo las condiciones que éstas señalan. No debe admitirse discriminación motivada por origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, **los antecedentes penales** o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y con el objeto de anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas. [...].

³² Al respecto véase la tesis jurisprudencial 87/2015 de la Primera Sala, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 109, de rubro: “**CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ERICTO**”.

³³ **Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas**

Artículo 51. La Comisión Nacional de Búsqueda está a cargo de una persona titular nombrada y removida por el Presidente de la República, a propuesta del Secretario de Gobernación.

Para el nombramiento, la Secretaría de Gobernación realizará una consulta pública previa a los colectivos de Víctimas, personas expertas y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia. Para ser titular se requiere:

I. Ser ciudadana o ciudadano mexicano;

II. No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público;

III. Contar con título profesional;

IV. No haber desempeñado cargo de dirigente nacional o estatal en algún partido político, dentro de los dos años previos a su nombramiento;

V. Haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de servicio público, en la sociedad civil o académicas relacionadas con la materia de esta Ley, por lo menos en los dos años previos a su nombramiento, y

VI. Contar con conocimientos y experiencia en derechos humanos y búsqueda de personas, y preferentemente con conocimientos en ciencias forenses o investigación criminal.

En el nombramiento de la persona titular de la Comisión Nacional de Búsqueda, debe garantizarse el respeto a los principios que prevé esta Ley, especialmente los de enfoque transversal de género, diferencial y de no discriminación.

La persona titular de la Comisión Nacional de Búsqueda no podrá tener ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia.

Las Entidades Federativas deben prever, como mínimo, los mismos requisitos que contempla el presente artículo para la selección de la persona titular de la Comisión de Búsqueda Local que corresponda.

Así, es posible advertir por lo menos dos finalidades: cumplir con el mandato previsto en la Ley General, así como garantizar un perfil idóneo del titular de la Comisión de Búsqueda.

La primera, cumplir con el mandato de la Ley General, **es una finalidad constitucional imperiosa**, pues en el procedimiento legislativo con el que se adicionó el inciso a) en la fracción XXI del artículo 73 constitucional,³⁴ que prevé la emisión de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada, se identificó la falta de uniformidad en la legislación en materia desaparición forzada como uno de los principales problemas para el combate de ese delito.

En ese sentido, el artículo 51, fracción II, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada establece el mismo requisito de no haber sido condenado por delito doloso para ser titular de la Comisión Nacional de Búsqueda, y su último párrafo obliga a las entidades federativas a establecer como mínimo los mismos requisitos para ese cargo a nivel estatal.³⁵

Por tanto, la finalidad de cumplir con un mandato establecido en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada es constitucionalmente imperiosa, pues busca respetar el criterio de uniformidad que el constituyente permanente consideró fundamental para combatir ese delito.

Por otra parte, la finalidad de garantizar un perfil idóneo en el titular de la Comisión **también es constitucionalmente imperiosa** conforme al artículo 109, fracción III, primer párrafo, constitucional,³⁶ que prevé los principios con los que los servidores públicos deben desempeñar sus funciones.³⁷

No obstante, independientemente de que la medida persiga dos finalidades constitucionalmente imperiosas, **no supera el test de escrutinio estricto, pues la medida no es adecuada para alcanzar la finalidad de garantizar un perfil idóneo en la persona que ocupe el cargo.**

En efecto, en una segunda etapa debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con las finalidades constitucionalmente imperiosas identificadas anteriormente. Al respecto, esta Suprema Corte ha explicado que la medida legislativa debe estar *directamente conectada* con la consecución de los objetivos constitucionales identificados por el operador jurídico. En otras palabras, la medida debe estar encaminada a la consecución de la finalidad, sin que pueda considerarse suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.

³⁴ **Constitución General**

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: [...]

XXI. Para expedir:

a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

³⁵ **Ley General de Desaparición Forzada de Personas**

Artículo 51. La Comisión Nacional de Búsqueda está a cargo de una persona titular nombrada y removida por el Presidente de la República, a propuesta del Secretario de Gobernación.

Para el nombramiento, la Secretaría de Gobernación realizará una consulta pública previa a los colectivos de Víctimas, personas expertas y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia. Para ser titular se requiere:

I. Ser ciudadana o ciudadano mexicano;

II. No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público;

III. Contar con título profesional;

IV. No haber desempeñado cargo de dirigente nacional o estatal en algún partido político, dentro de los dos años previos a su nombramiento;

V. Haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de servicio público, en la sociedad civil o académicas relacionadas con la materia de esta Ley, por lo menos en los dos años previos a su nombramiento, y

VI. Contar con conocimientos y experiencia en derechos humanos y búsqueda de personas, y preferentemente con conocimientos en ciencias forenses o investigación criminal.

En el nombramiento de la persona titular de la Comisión Nacional de Búsqueda, debe garantizarse el respeto a los principios que prevé esta Ley, especialmente los de enfoque transversal de género, diferencial y de no discriminación.

La persona titular de la Comisión Nacional de Búsqueda no podrá tener ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia.

Las Entidades Federativas deben prever, como mínimo, los mismos requisitos que contempla el presente artículo para la selección de la persona titular de la Comisión de Búsqueda Local que corresponda.

³⁶ **Constitución General**

Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente: [...]

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**. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

³⁷ Cabe destacar que, del dictamen de la Cámara de Senadores en el procedimiento legislativo que dio lugar a la expedición de la Ley General, también se dijo que los requisitos para ser titulares de la Comisión nacional y las estatales buscan asegurar su calidad profesional y el compromiso con la promoción, defensa y garantía de los derechos humanos.

En ese sentido, la medida impugnada no es adecuada para alcanzar la finalidad de garantizar un perfil idóneo en la persona que ocupe el cargo, pues el hecho de “*no haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso*”, no contribuye en un grado relevante a garantizar la confianza ciudadana. Además, la medida no permite distinguir entre los casos en los que se cometió el delito doloso (ya sea por su tipo, gravedad o la época de su comisión).

Así, la norma excluye *a priori* a todas las personas que hubieren cometido cualquier delito doloso en cualquier momento de su vida, a pesar de que, al momento de la designación, pudieran ser idóneas para ocupar tales cargos. De esa manera la norma pierde de vista que pueden existir una gran cantidad de casos en los que la simple comisión de un delito doloso no diga nada ya sobre el carácter de una persona o su idoneidad para ocupar un cargo al momento de su designación.

Consecuentemente, **al no superar un test de escrutinio estricto, la norma debió declararse inconstitucional, aunque por razones distintas a las señaladas en el proyecto.**

Por las razones expuestas, considero que debió declararse inválida la totalidad del artículo 5 de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, y no sólo la porción normativa “*la Ley General de Víctimas, los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales*”. En cuanto al requisito: “*No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso [...]*”, contenido en la fracción II del artículo 26, de la misma Ley, coincido con su invalidez, pero estimo que debió haber sido sometido a un escrutinio estricto por incidir en una categoría sospechosa.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de once fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia del dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 184/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a diez de agosto de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LOS MINISTROS JAVIER LAYNEZ POTISEK Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 184/2020

En sesión del dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción citada al rubro en el sentido de declarar la inconstitucionalidad del artículo 26, fracción II, de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato. Este precepto establecía, entre otros requisitos, que para ser titular de la Comisión de Búsqueda del Estado de Guanajuato las personas aspirantes no debían haber sido condenados por la comisión de un delito doloso. A continuación, exponemos brevemente las razones que nos llevaron a separarnos de esa decisión y votar en contra.

El Tribunal Pleno ya ha analizado en diversas ocasiones la constitucionalidad de este requisito. Al respecto, el criterio mayoritario ha sido que, como regla general, la exigencia de no haber cometido algún delito doloso para ocupar un cargo público constituye un requisito sobreinclusivo que no es idóneo para garantizar el correcto desempeño de las funciones propias de los cargos que se han pretendido regular. Bajo ese criterio se resolvió la invalidez de ese requisito cuando se impone para ocupar el cargo de notario¹ y para ser parte de los funcionarios que realizan estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción².

Sin embargo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 106/2019, el Tribunal Pleno reconoció la validez de este requisito debido a que regulaba el acceso a ocupar los cargos de Fiscal Especializado y Vicefiscal en el Estado de Tamaulipas³. En ese precedente se reconoció la posibilidad de establecer excepciones a la regla general cuando el cargo que se regule tenga relación con la persecución de delitos pues, en ese supuesto,

¹ Acción de inconstitucionalidad 83/2019, resuelta el quince de octubre de dos mil veinte por unanimidad de once votos.

² Acción de inconstitucionalidad 117/2020, resuelta el veinte de abril de dos mil veintiuno por unanimidad de votos.

³ Acción de inconstitucionalidad 106/2019, resuelta el diecinueve de abril de dos mil veintiuno por mayoría de seis votos.

existe un interés de la sociedad en que las personas a cargo de esas atribuciones no hayan sido condenadas por la comisión de un delito doloso. Estimamos que existen ciertos cargos públicos cuyo adecuado ejercicio requiere acreditar previamente cierto grado de honorabilidad, pues tales nombramientos desembocan en el desempeño de atribuciones necesarias para el Estado de Derecho que dependen particularmente de la confianza de la sociedad hacia la institución. Es innegable que la comisión de un delito doloso por el titular de un órgano encargado de perseguir delitos dolosos en una demarcación incide sobremanera en la confianza que la sociedad tendrá en la institución y que a la postre marcará su debido desempeño. Por eso el legislador local puede válidamente proteger esos cargos mediante requisitos severos de acceso y, al hacerlo, cuidar la integridad y la efectividad de la institución.

Bajo esas consideraciones, estimamos que en el caso que nos ocupa se debió declarar la validez del requisito de que el titular de la Comisión de Búsqueda del Estado de Guanajuato no haya sido condenado por delito doloso, al ubicarse en el supuesto de excepción reconocido en el precedente señalado. Para ello, la mayoría debió tener en cuenta la naturaleza de las funciones a cargo del titular de la Comisión de Búsqueda del Estado de Guanajuato previstas en el artículo 28 de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato. Aquéllas no sólo se encuentran estrechamente relacionadas con la adecuada persecución del delito de desaparición forzada y tienen incidencia directa en materia de administración de justicia, sino que además implican constante colaboración con las víctimas, de lo que se desprende lo altamente sensible de la función que desempeña y, por tanto, presuponen un particular grado de confianza de la sociedad. Por ejemplo, el titular de la Comisión de Búsqueda tiene la atribución de atender y formular solicitudes a las instituciones de seguridad pública del Estado⁴; ejecutar de manera inmediata acciones de búsqueda de personas desaparecidas⁵; acceder sin restricciones a la información contenida en plataformas, bases de datos y registros de todas las autoridades para realizar la búsqueda de personas desaparecidas⁶; solicitar a la Secretaría de Seguridad Pública del Estado y sus equivalentes en los municipios, que se realicen acciones específicas de búsqueda de personas desaparecidas⁷; dar aviso de manera inmediata a la Fiscalía Especializada sobre la existencia de información relevante y elementos que sean útiles para la investigación de los delitos de desaparición forzada⁸ y, colaborar con la Fiscalía General, las instituciones de procuración de justicia en la investigación y persecución de otros delitos de otras entidades federativas⁹. Dada la naturaleza de esas funciones, claramente en este caso también existía un interés social en que la persona encargada de desempeñarlas no hubiera cometido un delito doloso. En ese contexto, el requisito resultaba razonable, por lo que, insistimos, se debió reconocer su validez.

Ministro **Javier Laynez Potisek**.- Firmado electrónicamente.- Ministro **Alberto Pérez Dayán**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto de minoría de los señores Ministros Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán, en relación con la sentencia del dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 184/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a diez de agosto de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

⁴ **Artículo 28.** La Comisión de Búsqueda tiene las siguientes atribuciones: [...]

II. Atender y formular solicitudes a las instituciones de seguridad pública previstas en la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato, a efecto de cumplir con su objeto;

⁵ **XIII.** Determinar y, en su caso, ejecutar de manera inmediata las acciones de búsqueda que correspondan, a partir de los elementos con que cuente y de conformidad con el protocolo aplicable, cuando tenga noticia por cualquier medio de una posible desaparición, o reciba reporte de una persona desaparecida. Así como, de manera coordinada con la Comisión Nacional de Búsqueda, realizar y dar seguimiento a las acciones de búsqueda, atendiendo a las características propias del caso, a las circunstancias de ejecución o a la relevancia social del mismo;

⁶ **XIV.** Acceder sin restricciones a la información contenida en plataformas, bases de datos y registros de todas las autoridades para realizar la búsqueda de la persona desaparecida, de conformidad con las disposiciones aplicables;

⁷ **XVI.** Solicitar a la Secretaría de Seguridad Pública del Estado y sus equivalentes en los municipios, que se realicen acciones específicas de búsqueda de personas desaparecidas. Además, solicitar cooperación de la Comisión Nacional de Búsqueda cuando se requiera la participación de autoridades federales;

⁸ **XXIX.** Dar aviso inmediato a la Fiscalía General o, en su caso, a la Fiscalía Especializada, en caso de que durante las acciones de búsqueda se encuentre algún indicio de la probable comisión de un delito;

⁹ **XXI.** Colaborar con la Fiscalía General, las instituciones de procuración de justicia en la investigación y persecución de otros delitos de otras entidades federativas;