

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 65/2021, así como los Votos Concurrentes de la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf y de los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, y Particular del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

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
65/2021**

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

MINISTRO PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SECRETARIO: OLIVER CHAIM CAMACHO

COLABORÓ: LUIS ALBERTO MARTÍNEZ DÍAZ

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **once de enero de dos mil veintidós**.

VISTOS; para resolver los autos de la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se solicita la invalidez de los artículos 15, fracciones I, en la porción normativa "*por nacimiento*", y V, en la porción normativa "*de amplia solvencia moral y*", y 17, fracción, V, en la porción normativa "*de amplia solvencia moral y*", de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, expedida mediante Decreto Número 454, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el diez de marzo de dos mil veintiuno; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO. Presentación del escrito inicial, normas impugnadas y autoridades emisora y promulgadora. Por escrito depositado el ocho de abril de dos mil veintiuno en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad, por conducto de su Presidenta María del Rosario Piedra Ibarra, en la que se solicitó la **invalidez de los artículos 15, fracciones I, en la porción normativa "*por nacimiento*", y V, en la porción normativa "*de amplia solvencia moral y*", y 17, fracción, V, en la porción normativa "*de amplia solvencia moral y*", de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León**, ordenamiento expedido mediante Decreto Número 454, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el diez de marzo de dos mil veintiuno.

2. Al respecto, señaló que los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan son los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León.

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

4. TERCERO. Radicación, admisión y trámite. Por acuerdo de dieciséis de abril de dos mil veintiuno, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad 65/2021 y, por razón de turno, designó al Ministro Luis María Aguilar Morales como instructor del procedimiento.

5. Por diverso auto de diecinueve de abril de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad, tuvo por presentada a la promovente con la personalidad que ostentó y por designados a los delegados y autorizados que señaló. Además, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León para que rindieran su informe, y los requirió para que el primero de ellos enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma general impugnada y, el segundo, exhibiera un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad en el que constara la publicación del decreto controvertido.

6. Además, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento correspondiente, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, en su caso, manifestara lo que a su representación correspondiera.

7. CUARTO. Informes de las autoridades. Mediante acuerdo de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo al Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, en representación del Gobernador de la referida entidad, rindiendo el informe solicitado al Poder Ejecutivo Estatal.

8. Asimismo, el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León rindió informe por conducto de la Diputada Presidenta de la Septuagésima Quinta Legislatura del Congreso de esa entidad, el cual fue acordado por auto de uno de junio de dos mil veintiuno.

9. **QUINTO. Ausencia del pedimento de la Fiscalía General de la República y de la opinión de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** El Fiscal General de la República no formuló pedimento en el presente asunto. Además, el Consejero Jurídico del Gobierno Federal no realizó manifestación alguna.

10. **SEXTO. Alegatos y cierre de la instrucción.** Mediante acuerdo de dieciocho de junio de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por recibidos los alegatos formulados por la delegada de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y, toda vez que había trascurrido el plazo legal de cinco días hábiles concedido a las partes para formular alegatos, ordenó cerrar instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

11. **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹; y, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación², en relación con el punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece³, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna diversos artículos de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, expedida mediante Decreto Número 454, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el diez de marzo de dos mil veintiuno.

12. **SEGUNDO. Precisión de la Litis.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló como normas impugnadas los artículos **15, fracciones I**, en la porción normativa "*por nacimiento*", y **V**, en la porción normativa "*de amplia solvencia moral y*", y **17, fracción V**, en la porción normativa "*de amplia solvencia moral y*", ambos de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, expedida mediante Decreto Número 454, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el diez de marzo de dos mil veintiuno.

13. **TERCERO. Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁴, establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales a partir del día siguiente a la fecha en que la ley que se impugna sea publicada en el medio oficial correspondiente y, en caso de que el último día fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

14. Ahora, en el presente caso se advierte que el Decreto Número 454, por el que se expidió la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, fue **publicado** en el Periódico Oficial del Estado el **diez de marzo de dos mil veintiuno**; por lo tanto, el **plazo** de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del **once de marzo al nueve de abril de dos mil veintiuno**.

15. En ese sentido, toda vez que el escrito inicial relativo a la presente acción de inconstitucionalidad se **depositó** en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el **ocho de abril de dos mil veintiuno**, es evidente que su promoción resulta **oportuna**.

¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

[...].

II. 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;

[...].

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

[...].

² **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

[...].

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

[...].

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

[...].

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

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

16. CUARTO. Legitimación. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal⁵, establece que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales o locales, 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 Federal y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

17. Asimismo, en términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria⁶, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad conforme a lo previsto en el diverso precepto 59 del mismo ordenamiento⁷, dicho órgano debe comparecer por conducto de los funcionarios facultados legalmente para representarlos y, en todo caso, se debe presumir que el funcionario quien comparece goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

18. Ahora, en el presente asunto se surten tales supuestos, pues la demanda fue suscrita por María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien cuenta con facultades de representación del organismo en términos de los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁸; y, 18 de su reglamento Interno⁹. Además, la funcionaria acreditó su personalidad con copia certificada del acuerdo del Senado de la República por medio del cual se le designó como Presidenta de dicha Comisión por el periodo que comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

19. QUINTO. Conceptos de invalidez e informes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León. En los escritos presentados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como por las autoridades emisora y promulgadora, hicieron valer los argumentos siguientes:

20. I. Conceptos de invalidez. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita la declaración de invalidez de los artículos **15**, fracciones **I**, en la porción normativa "*por nacimiento*", y **V**, en la porción normativa "*de amplia solvencia moral y*", y **17**, fracción, **V**, en la porción normativa "*de amplia solvencia moral y*", de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, ordenamiento expedido mediante Decreto Número 454, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el diez de marzo de dos mil veintiuno, al considerar, medularmente, que:

a) Los artículos combatidos permiten excluir de forma injustificada a determinados sectores de la población de la posibilidad de ejercer diversos cargos públicos, con lo que se trasgreden los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación; además, constituyen medidas legislativas que obstaculizan el ejercicio a la libertad de trabajo y de acceso a un cargo público, y son contrarias al principio de legalidad.

b) Es inconstitucional el **artículo 15, fracción I**, de la ley combatida, el cual establece como requisito para ocupar el cargo de titular de la Dirección General del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, tener la nacionalidad mexicana por nacimiento, ya que excluye injustificadamente a las personas que obtuvieron su nacionalidad de forma distinta, aunado a que el Congreso local no se encuentra habilitado constitucionalmente para establecer dicha calidad para el desempeño de un cargo público.

⁵ **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.

[...].

⁶ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

[...].

⁷ **Artículo 59.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

⁸ **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

[...].

⁹ **Artículo 18. (Órgano ejecutivo).** La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.

Al respecto, destaca que en la **acción de inconstitucionalidad 93/2018**, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular debe cumplir con el requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento no corresponde a las entidades federativas, por lo que éstas no pueden, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que emanan de la Constitución Federal.

Por lo tanto, es inconcuso que el Congreso local, al incorporar el requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar el cargo de Director General del señalado Instituto, emitió una norma sin sustento constitucional, ya que dicho cargo no está previsto en el catálogo de puestos públicos para los que la Carta Magna requiere esa calidad, además de que el legislador no está habilitado para establecer dicho requisito.

Además, las funciones que realiza el Director General del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, no persiguen la finalidad de la reserva prevista en el artículo 32 constitucional, ya que no se trata de un cargo ligado a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales.

Aunado a lo anterior, la porción normativa impugnada trasgrede lo previsto en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal, en el sentido de que cualquier ciudadano mexicano tiene el derecho de ocupar cargos en la función pública, en condiciones de igualdad, siempre y cuando cumplan las calidades exigidas por las leyes.

Además, el requisito combatido no supera un test de escrutinio estricto, ya que la medida es discriminatoria, pues no es razonable, dado que las funciones que realiza el titular de la Dirección General del señalado Instituto no justifican una exigencia de este tipo; asimismo, el requisito impugnado no persigue un fin constitucionalmente imperioso.

c) Los artículos 15, fracción V, y 17, fracción V, de la Ley impugnada, establecen como requisito para ingresar como titulares de las direcciones General y de las unidades académicas, ambos del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo de Nuevo León, gozar de amplia solvencia moral, con lo que se vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que los términos empleados son indeterminados e imprecisos, lo que permite que sea la autoridad quien arbitrariamente califique el perfil de los aspirantes con base en determinaciones subjetivas.

Lo anterior, porque se exige que la moralidad de la persona que pretenda aspirar al desempeño de los cargos mencionados se encuentre reconocida como apropiada, no sólo por la credibilidad a la que pretende aludir el término "*solvencia*", sino que, además, deba tener la cualidad de ser "*amplia*", pasando por alto que todas estas implicaciones, características o propiedades no pueden tener una connotación o significado uniformemente aceptable para todos, ya que esos conceptos entrañan una valoración eminentemente subjetiva.

Así, la evaluación que hará la persona para determinar si otro individuo acredita ese requisito no depende ni parte de ningún parámetro objetivo, sino que se sujeta a criterios subjetivos que la persona que evalúa estime relevantes o adecuados para concluir si tiene o no una moralidad solventemente reconocida, derivado de una evaluación y valoración de su estilo de vida, modos de pensar, posturas ideológicas, o el tipo de trabajo que desempeñó previamente, entre muchos otros.

Además, dicho requisito, por su ambigüedad y falta de uniformidad en su apreciación, también se traduce en una forma de discriminación, toda vez que, la designación de las titularidades de las Direcciones General y de las Unidades Académicas, todas del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo neoleonés, podrían quedar subordinadas a la plena voluntad del juicio valorativo y del orden discrecional de quienes los designan.

d) En caso de que las normas impugnadas sean declaradas inconstitucionales, se extiendan los efectos a todas aquellas que estén relacionadas.

21. II. Informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León. El Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, en representación del Gobernador de la referida entidad, se limitó a manifestar que es cierto el acto consistente en la promulgación y publicación del Decreto impugnado y, toda vez que no se hacen valer conceptos de invalidez en contra de dichos actos, estará atento y respetará lo que resuelva esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

22. III. Informe rendido por el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León. La Diputada Presidenta de la Septuagésima Quinta Legislatura del Congreso de Nuevo León, señaló que los conceptos de invalidez que hace valer la Comisión Nacional de los Derechos Humanos son inoperantes, ya que el Congreso local actuó dentro de la esfera competencial que le otorga los artículos 116 constitucional y 63, 70 y 71, de la Constitución local, y se cumplieron con todas las formalidades del procedimiento legislativo.

23. Además, respecto del requisito “*por nacimiento*”, manifiesta que la ciudadanía tiene, como uno de sus efectos, la posibilidad de ocupar cargos públicos, los cuales quedan sujetos a los requisitos que indique la ley, por lo que la ciudadanía no conlleva de forma automática la posibilidad de desempeñar dichos cargos, sino que sólo es un requisito fundamental que tiene que ser contemplado en cada caso.

24. Por otro lado, señala que es de explorado derecho que los funcionarios públicos deben ser honestos y tener una reputación intachable, ya que depositar la confianza en quien ostente cualquier cargo directivo, implica una responsabilidad compartida.

25. **SEXTO. Causas de improcedencia.** Toda vez que las partes no hicieron valer algún motivo de improcedencia, ni este Tribunal Pleno advierte que se actualice alguno, se procede al estudio de los conceptos de invalidez que hace valer la accionante.

26. **SÉPTIMO. Análisis de fondo.** A fin de dar una respuesta clara a los planteamientos que hizo valer la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el presente estudio se dividirá en los rubros siguientes:

27. **Tema I. Contar con el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar el cargo de Director General del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León.**

28. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos manifiesta en sus **conceptos de invalidez** que el artículo 15, fracción I, en la porción normativa “*por nacimiento*”, de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, es inconstitucional, ya que, en lo que interesa, el Congreso local no se encuentra habilitado constitucionalmente para establecer dicha calidad para el desempeño de un cargo público.

29. El artículo señalado, en la porción impugnada prevé:

“Artículo 15. Para ser Director General del Instituto, se requiere:

1. Ser mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.

[...]”.

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

31. Al respecto, es conveniente precisar que este Tribunal Pleno, en su actual integración, al resolver la acción de inconstitucionalidad **87/2018**¹⁰, sostuvo que, derivado de una interpretación sistemática del artículo 1º en relación con el diverso 32, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento, no corresponde a las entidades federativas, por lo que éstas no pueden, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandando de la Constitución Federal.¹¹

32. Además, en dicho asunto se destacó que la reserva consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos públicos, no era irrestricta, pues encontraba su límite en que los cargos y funciones correspondientes sean estratégicos y prioritarios; de lo contrario, podría considerarse una distinción discriminatoria para el acceso a esos empleos públicos a los mexicanos por naturalización y, por tanto, violatoria del principio de igualdad y no discriminación previsto en los artículos 1º, párrafo quinto, 32 y 133 de la Constitución Federal.

33. Asimismo, se destacó que la habilitación constitucional a cargo de la Federación o de los Estados para regular una determinada materia es un presupuesto procesal de la mayor relevancia para cualquier análisis de fondo, pues de concluirse que el Congreso de una entidad federativa, no se encuentra habilitado para establecer dicha exigencia, se actualizará inmediatamente la invalidez de la disposición impugnada, sin necesidad de analizar si la norma tiene un fin válido, pues resultará inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.

¹⁰ Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por no superar un test de escrutinio estricto, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por no superar un test de razonabilidad, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat por no superar un test de escrutinio estricto, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por tratarse de una distinción indisponible para las leyes federales o locales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 23 Bis B, fracción I, en su porción normativa “por nacimiento”, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, adicionado mediante Decreto Número 827, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, por razón de la incompetencia de la legislatura local para regular el requisito de ser mexicano por nacimiento para ejercer diversos cargos públicos.

¹¹ En dicho precedente se precisó que ello no implicaba, en ese momento, un pronunciamiento respecto de la eventual facultad del Congreso de la Unión para regular esta materia, dado que el tema tratado en el caso concreto versaba sobre la invalidez de una norma perteneciente a una legislación local.

34. Dichas consideraciones fueron reiteradas por este Tribunal Constitucional en las acciones de inconstitucionalidad **59/2018**¹², **4/2019**¹³, **35/2018**¹⁴, **40/2019**¹⁵, **88/2018**¹⁶, **93/2018**¹⁷, **45/2018** y su acumulada **46/2018**¹⁸, **157/2017**¹⁹, y **67/2018** y su acumulada **69/2018**²⁰.

35. Ahora, en la acción de inconstitucionalidad **111/2019**²¹, así como en las diversas acciones **113/2020**²², **182/2020**²³, **192/2020**²⁴, **39/2021**²⁵ y **6/2020**²⁶, falladas recientemente, este Tribunal Pleno mantuvo su criterio en el sentido de que las legislaturas de los Estados no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas, pues, de hacerlo, llevará indefectiblemente, a declarar la invalidez de las porciones normativas que así lo establezcan.

36. Sin embargo, para llegar a dicha conclusión se partió únicamente del estudio de los artículos 30, 32 y 37, de la Constitución Federal, sin la necesidad de recurrir a la interpretación sistemática antes mencionada ni al estudio del principio de igualdad y no discriminación.

37. Además, en las mencionadas acciones de inconstitucionalidad **39/2021** y **6/2020**, se consideró que era necesario eliminar las referencias a la reforma constitucional en materia de nacionalidad, específicamente, en el tema de los cargos y funciones a áreas estratégicas y prioritarias, al considerarse que no se encontraban relacionadas con la problemática en estudio.

38. En consecuencia, al ser estos últimos asuntos los que contienen el criterio vigente del Tribunal Pleno, el estudio de la porción normativa impugnada en este asunto se realizará conforme a las consideraciones sostenidas en ellos.

39. En ese sentido, es importante realizar un análisis de las normas que tienen como finalidad regular el tema de la nacionalidad en México. Para pronta referencia, se transcriben los preceptos constitucionales relevantes para estudiar el caso concreto:

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

A).- Son mexicanos por nacimiento:

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

II.- Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional.

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

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

B).- Son mexicanos por naturalización:

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

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

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

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

¹² Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte.

¹³ Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte.

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

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

¹⁶ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte.

¹⁷ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte.

¹⁸ Resuelta en sesión de dieciocho de junio de dos mil veinte.

¹⁹ Resuelta en sesión de veintitrés de julio de dos mil veinte.

²⁰ Resuelta en sesión de treinta de julio de dos mil veinte.

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

²² Resuelta en sesión de veintidós de abril de dos mil veintiuno.

²³ Resuelta en sesión de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno.

²⁴ Resuelta en sesión de veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno.

²⁵ Resuelta en sesión de veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno.

²⁶ Resuelta en sesión de diez de enero de dos mil veintidós.

En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

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

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

Artículo. 37. [...]

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

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

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

[...].”

40. De los artículos constitucionales antes citados se desprende lo siguiente:

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

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

- a) La reforma tuvo por objeto la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte alguna otra nacionalidad o ciudadanía, para que quienes opten por alguna nacionalidad distinta a la mexicana puedan ejercer plenamente sus derechos en su lugar de residencia, en igualdad de circunstancias.
- b) La reforma se vio motivada por el importante número de mexicanos residentes en el extranjero y que se ven desfavorecidos frente a los nacionales de otros países cuyas legislaciones consagran la no pérdida de su nacionalidad.
- c) Con la reforma, México ajustó su legislación a una práctica internacional facilitando a los nacionales la defensa de sus intereses.
- d) Se consideró que la reforma constituía un importante estímulo para las personas mexicanas que han vivido en el exterior, pues se eliminarían los obstáculos jurídicos para que después de haber emigrado puedan repatriarse a nuestro país.
- e) En concordancia con el establecimiento de la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, se propuso eliminar las causales de pérdida de nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el apartado A del artículo 37 constitucional, salvo en circunstancias excepcionales, exclusivamente aplicables a personas naturalizadas mexicanas.

- f) Por otra parte, se fortalecieron criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país, así como la voluntad real de ser mexicanos.
- g) Se agregó un nuevo párrafo al artículo 32, para que aquellos mexicanos por nacimiento que posean otra nacionalidad, al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones, siempre sean considerados como mexicanos, para lo cual, al ejercitar tales derechos y cumplir sus obligaciones, deberán sujetarse a las condiciones establecidas en las leyes nacionales.

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

- a) Las reformas constitucionales tienen como principal objetivo establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte otra nacionalidad, ciudadanía o residencia, salvo en circunstancias excepcionales aplicables exclusivamente a personas naturalizadas mexicanas, siempre con la intervención del Poder Judicial, por lo que desaparecen las causales de pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el inciso A del artículo 37 constitucional.
- b) En el artículo 30 se establece la transmisión de la nacionalidad a los nacidos en el extranjero, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional, y a los que nazcan en el extranjero hijos de mexicanos por naturalización, lo que permitirá asegurar en estas personas el mismo aprecio que sus progenitores tienen por México.
- c) Se fortalecen tanto en el artículo 30 lo relativo a los extranjeros que contraen matrimonio con mexicanos, como en el artículo 37 lo relativo a la pérdida de la nacionalidad, criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y una voluntad real de ser mexicanos.
- d) Se agrega un nuevo párrafo al artículo 37 para que aquellas personas mexicanas por nacimiento que adquieran otra nacionalidad, al ejercer sus derechos derivados de la legislación mexicana, sean consideradas como mexicanas, por lo que, para el ejercicio de esos derechos, deberán sujetarse a las condiciones que establezcan las leyes nacionales. Esta disposición tiene por objeto dejar en claro que aquellos mexicanos que se hayan naturalizado ciudadanos de otro país no podrán invocar la protección diplomática de gobierno extranjero, salvaguardando así otras disposiciones constitucionales, tales como la relativa a la doctrina Calvo.
- e) La reforma del artículo 32 resulta fundamental para evitar conflictos de intereses o dudas en la identidad de los mexicanos con doble nacionalidad, respecto del acceso a cargos que impliquen funciones públicas en este país. De ahí la conveniencia de que el precepto ordene que la ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad, así como que el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. A dicho texto se agrega que esa misma reserva *será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión*.

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

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

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

46. Así, en cuanto a la atribución de establecer como requisito de elegibilidad para ocupar cargos públicos el ser persona mexicana por nacimiento en términos del artículo 32 constitucional, este Alto Tribunal arriba a la conclusión que los órganos legislativos locales que establezcan dicha exigencia no están facultados para ello, pues el segundo párrafo del precepto constitucional citado sólo menciona al Congreso de la Unión cuando refiere a que existen cargos públicos para cuyo ejercicio es necesaria la nacionalidad por nacimiento, y excluye a los congresos locales.

47. De ahí que, si el artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reserva de manera exclusiva al Constituyente federal la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de la mexicanidad por nacimiento, las entidades federativas no pueden en caso alguno, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los expresamente señalados en la Constitución Política del país²⁷.

48. Por lo tanto, aplicados tales razonamientos reseñados a la disposición aquí impugnada, resulta que ésta es inconstitucional, dado el Congreso del Estado de Nuevo León, en el artículo 15, fracción I, de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, está incorporando el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para el cargo de Director General como integrante del Consejo Directivo en esa entidad federativa, por lo que debe declararse inválida por incompetencia de la entidad federativa.

49. En consecuencia, se declara la **invalidez** de la porción normativa "**por nacimiento**", prevista en la fracción I, del artículo 15, de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León.

50. Tema II. Contar con una "amplia solvencia moral" para ser titular de las direcciones General y de las unidades académicas del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León.

51. La Comisión promovente señala que la porción normativa "*de amplia solvencia moral y*", prevista en los artículos 15, fracción V, y 17, fracción V, de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que los términos empleados son indeterminados e imprecisos, lo que permite que la autoridad arbitrariamente califique el perfil de los aspirantes con base en determinaciones subjetivas.

52. Los artículos señalados, en las porciones impugnadas prevén:

"Artículo 15. Para ser Director General del Instituto, se requiere:

V. Ser una persona de amplia solvencia moral y de reconocido prestigio profesional.

[...]

"Artículo 17. Los Directores de las unidades académicas dependientes del Instituto, serán nombrados por la Junta Directiva, a partir de una terna propuesta por el Director General, y deberán satisfacer los requisitos siguientes:

[...]

V. Ser una persona de amplia solvencia moral y de reconocido prestigio profesional.

53. Este Alto Tribunal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que es **fundado** el concepto de invalidez que hace valer la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

54. Al respecto, se estima conveniente recordar las consideraciones que sostuvo este Alto Tribunal al resolver la **acción de inconstitucionalidad 107/2016**, el veintitrés de enero de dos mil veinte²⁸, en la que declaró la invalidez de la porción normativa "*un modo honesto de vivir*", prevista en el artículo 64 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al considerar, en suplencia de la deficiencia de la queja, que:

²⁷ Sin que ello implique, en este momento, un pronunciamiento respecto de la eventual facultad del Congreso de la Unión para regular esta materia, dado que el tema tratado en la presente acción de inconstitucionalidad versa sobre la invalidez de una norma perteneciente a una legislación local.

²⁸ Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, consistente en declarar la invalidez, en suplencia de la deficiencia de la queja, del artículo 64, en su porción normativa "un modo honesto de vivir", de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz, reformado mediante Decreto número 930, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el nueve de noviembre de dos mil dieciséis. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y Pardo Rebolledo no se pronunciaron sobre la propuesta.

- a) Si bien dicho requisito está constitucionalizado como condición para ejercer los derechos derivados de la ciudadanía, previstos en el artículo 34 constitucional²⁹, de cualquier forma, su ponderación resulta sumamente subjetiva, porque depende de lo que cada quien opine, practique o quiera entender, sobre cuáles son los componentes éticos en la vida personal, de modo tal que, dicha expresión, por su ambigüedad y dificultad en su uniforme apreciación, también se traduce en una forma de discriminación.
- b) En el asunto concreto, la medida es una forma de discriminación, porque la designación de los Jefes de Manzana y Comisarios Municipales, podría quedar subordinada a la plena voluntad del juicio valorativo y de orden discrecional de quienes los designan, pues dependerá de lo que, en su conciencia, supongan acerca de cómo se concibe un sistema de vida honesto, y si los interesados califican o no satisfactoriamente sus expectativas morales sobre esa forma de vivir ejemplarmente, lo cual podría llevar al extremo de negar el acceso al cargo tan solo por prejuicios de orden religioso, condición social, preferencia sexual, estado civil, etcétera.
- c) Si se quisiera valorar el requisito en cuestión, debe partirse de la premisa favorable de que toda persona tiene un modo honesto de vivir y, en todo caso, quien afirme lo contrario, tendría que acreditar por qué objeta tan relativo concepto en el ámbito social, por lo que no cabe exigir a quienes aspiran acceder a un cargo público que demuestren lo que, en principio y salvo prueba irrefutable en contrario, es inherente a su persona, ya que a todo individuo le asiste una presunción de su honestidad tan solo por el hecho de su naturaleza humana.
- d) Resulta discriminatorio exigirle a quien pretende acceder a un cargo público acredite no haber incurrido en alguna conducta socialmente reprobable, es decir, que demuestre que ha llevado a cabo una vida decente, decorosa, razonable y justa, sin siquiera saber cuáles son los criterios morales de las personas que lo calificarán, y peor aún, ignorando si esos valores son compartidos por el propio aspirante o por los demás integrantes de la comunidad en forma mayoritaria y sin prejuicios.

55. Ahora, retomando las consideraciones antes señaladas, este Tribunal Pleno considera que el requisito para ocupar un cargo público consistente en contar con una "**amplia solvencia moral**" es inconstitucional, toda vez que es un concepto muy subjetivo, porque su acreditación depende de lo que cada persona entienda por dicho concepto.

56. Al respecto, la Real Academia de la Lengua Española señala, para cada una de las palabras mencionadas, el significado siguiente:

Amplia.

"1. *adj. Extenso, dilatado, espacioso. U. t. en sent. fig. Amplios poderes. Amplias ventajas*".

Solvencia.

"1. *f. Acción y efecto de solver o resolver.*

2. f. Carencia de deudas.

f. Capacidad de satisfacer las deudas.

4. *f. Cualidad de solvente*".

Moral

"1. *adj. Perteneiente o relativo a las acciones de las personas, desde el punto de vista de su obrar en relación con el bien o el mal y en función de su vida individual y, sobre todo, colectiva.*

2. *adj. Conforme con las normas que una persona tiene del bien y del mal. No me parece moral.*

3. *adj. Basado en el entendimiento o la conciencia, y no en los sentidos. Prueba, certidumbre moral.*

4. *adj. Que concierne al fuero interno o al respeto humano, y no al orden jurídico. Aunque el pago no era exigible, tenía obligación moral de hacerlo.*

5. *f. Doctrina del obrar humano que pretende regular el comportamiento individual y colectivo en relación con el bien y el mal y los deberes que implican.*

²⁹ **Artículo 34.** Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

I. Haber cumplido 18 años, y

II. Tener un modo honesto de vivir.

6. f. *Conjunto de facultades del espíritu, por contraposición a físico.*

7. f. *Estado de ánimo, individual o colectivo. Tengo la moral por los suelos.*

8. f. *Ánimo para afrontar algo. Se necesita tener moral para aguantar tantas penalidades.*

9. f. *coloq. En actividades que implican confrontación o esfuerzo intenso, confianza en el éxito”.*

57. Como se puede observar, las palabras utilizadas en la porción normativa impugnada presentan un alto grado de subjetividad, ya que la persona que realice la valoración de dicho requisito será la que, conforme a su entender, determine en primer lugar si no hay dudas en cuanto a que la moral del aspirante es extensa y, en segundo, determinará, desde el punto de vista de su obrar en relación con el bien o el mal y en función de su vida individual, como deberá ser la moralidad requerida para ingresar al cargo público correspondiente.

58. Por lo tanto, retomando las consideraciones expresadas en la acción de inconstitucionalidad 107/2016, este Alto Tribunal considera que la medida en cuestión es una forma de discriminación, ya que el cumplimiento del requisito consistente en contar con una “*amplia solvencia moral*” para ser titular de las Direcciones General y de las unidades académicas del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, queda al juicio valorativo y de orden discrecional de las personas que los designen realicen, porque su cumplimiento quedara sujeto a lo que consideren como el bien o el mal en función de su vida individual y si los interesados califican o no satisfactoriamente sus expectativas morales sobre su forma de vivir.

59. Además, resulta discriminatorio exigirle a quien pretende acceder a un cargo público acreditar contar con una “*amplia solvencia moral*”, sin saber cuáles son los criterios morales de las personas que lo calificarán, y peor aún, ignorando si esos valores son compartidos por el propio aspirante o por los demás integrantes de la comunidad en forma mayoritaria y sin prejuicios, lo que podría generar que se le niegue el acceso al cargo por prejuicios de orden religioso, condición social, preferencia sexual, estado civil, etcétera³⁰.

60. Por lo tanto, lo procedente es declarar la **inconstitucionalidad** de la porción normativa “*amplia solvencia moral y*”, prevista en los artículos **15**, fracción **V**, y **17**, fracción **V**, de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León.

61. OCTAVO. Efectos. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45, en relación con el diverso 73, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar la fecha y los términos en la que producirán sus efectos las sentencias que dicte en este medio de control constitucional.

62. En consecuencia, se declara la invalidez de los artículos **15**, fracción **I**, en la porción normativa “*por nacimiento*”, **15**, fracción **V**, y **17**, fracción **V**, en la porción normativa “*amplia solvencia moral y*”, de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León.

63. Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.

64. 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** de los artículos **15**, fracciones **I**, en su porción normativa ‘*por nacimiento*’, y **V**, en su porción normativa ‘*de amplia solvencia moral y*’, y **17**, fracción **V**, en su porción normativa ‘*de amplia solvencia moral y*’, de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto número 454, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diez de marzo de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Nuevo León, en los términos precisados en los considerandos séptimo y octavo de esta decisión.

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

³⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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.

[...].

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de la litis, a la oportunidad, a la legitimación, a los conceptos de invalidez e informes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por razones diferentes, Ortiz Ahlf con razones adicionales, Aguilar Morales, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando séptimo, relativo al análisis de fondo, en su tema I, consistente en declarar la invalidez del artículo 15, fracción I, en su porción normativa “por nacimiento”, de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto número 454, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diez de marzo de dos mil veintiuno. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del considerando séptimo, relativo al análisis de fondo, en su tema II, consistente en declarar la invalidez de los artículos 15, fracción V, en su porción normativa “de amplia solvencia moral y”, y 17, fracción V, en su porción normativa “de amplia solvencia moral y”, de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto número 454, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diez de marzo de dos mil veintiuno. Los señores Ministros Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

El señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a la sesión de once de enero de dos mil veintidós previo aviso a la Presidencia.

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

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

Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **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 diecinueve fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 65/2021, 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 once de enero de dos mil veintidós. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a siete de marzo de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 65/2021, FALLADA POR EL TRIBUNAL PLENO EN SESIÓN DEL ONCE DE ENERO DE DOS MIL VEINTIDÓS.

En la sesión del once de enero de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó el asunto citado al rubro, promovido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 15, fracciones I y V, y 17, fracción, V, de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León.

Los temas medulares del asunto radicaron en el análisis de la constitucionalidad de: a) el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar el cargo de Director General del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León; y, b) el requisito de contar con una “amplia solvencia moral” para ser titular de las Direcciones General y de las Unidades Académicas dependientes del mismo Instituto.

El presente voto lo formulo por tener ciertas consideraciones específicas respecto del tema a). Concuero con el criterio adoptado por la mayoría del Pleno de la SCJN referente a que las legislaturas de los Estados, a partir de una interpretación sistemática de los artículos 32, párrafo segundo y 1º de la Constitución Federal, no se encuentran habilitadas constitucionalmente para establecer la calidad de mexicano por nacimiento para el desempeño de un cargo público.

Sin embargo, en adición a lo anterior, estimo necesario señalar que el establecimiento de este requisito, más allá de los supuestos ya previstos en la Constitución Federal, también discrepa de los principales estándares internacionales en materia de derechos humanos.

Por ello, me limitaré a exponer las razones por las cuales considero que el requisito de ser mexicano **por nacimiento** para ocupar el cargo de Director General del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León es **incovenacional**.

La norma impugnada que impone el requisito de “*ser mexicano por nacimiento para ocupar el cargo de Director General del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León*” establece dos requisitos:

- La nacionalidad mexicana, y
- Que ésta se haya obtenido por nacimiento.

I. Sobre el requisito de la nacionalidad.

Sobre la exigencia de la nacionalidad, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) en su artículo 23¹ reconoce los denominados *derechos políticos*; mientras que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los reconoce en su artículo 25².

Ambos sistemas de protección establecen el derecho de “todos los ciudadanos” de participar en la dirección de los asuntos públicos, sin distinciones ni restricciones indebidas, de conformidad con el principio de igualdad y no discriminación.

Además, el artículo 23.1.c de la CADH reconoce que la ley puede reglamentar el acceso a las funciones públicas del país, en condiciones generales de igualdad, y exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia o condena, por juez competente, entre otras.

Como se puede observar, el artículo mencionado de la CADH reconoce que los derechos políticos no son absolutos y están sujetos a ciertas restricciones, incluida la nacionalidad de las personas.

II. Sobre el requisito de obtener la nacionalidad por nacimiento

En lo que respecta a este segundo requisito, considero que la norma hace una distinción que no es razonable ni objetiva entre personas mexicanas. En el artículo 30 constitucional se establece que las personas podrán ser mexicanas por **nacimiento** y **naturalización**, es decir, se reconoce constitucionalmente que existen dos formas en las que una persona pueda ser mexicana³.

¹ **Artículo 23. Derechos Políticos.**

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

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

² **Artículo 25**

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

³ Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

En ese sentido, considero que no existe ninguna justificación razonable y objetiva que permita concluir que esta distinción entre personas mexicanas es válida a la luz del derecho internacional de los derechos humanos, con base en el principio de igualdad y no discriminación.

a) Igualdad y no discriminación e igualdad ante la ley.

El principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico mexicano: cuenta con rango constitucional⁴ y está reconocido en diferentes tratados internacionales de derechos humanos, tal como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁵, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁶ y la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁷.

En específico, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha establecido en casos como *Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala*⁸ así como en la *Opinión Consultiva OC-18/03*⁹, que el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *ius cogens*, es decir, que ha adquirido el carácter de norma imperativa del derecho internacional general, al desprenderse directamente de la unidad de naturaleza del género humano, por lo que resulta inseparable de la dignidad esencial de la persona.

El *corpus iuris* internacional, concuerda en que este principio dispone que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de **los mismos derechos en igualdad de condiciones, siempre y cuando se encuentren en una situación similar**¹⁰.

Asimismo, este principio implica que está prohibida toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos de todas las personas,¹¹ particularmente las basadas en diversas categorías protegidas, tales como el **origen nacional** de las personas.

Por su parte, el artículo 24 de la CADH impone una obligación adicional que implica que el principio de igualdad y no discriminación tiene que estar reconocido y garantizado por la ley de los Estados Parte de dicho tratado. Esto implica que todas las personas son iguales ante la ley y, en consecuencia, tienen derecho a igual protección de ésta, sin discriminación.

En casos como *Yatama Vs. Nicaragua*¹², la Corte IDH ha señalado que el principio de protección igualitaria y efectiva de la ley, y de no discriminación, constituye un dato sobresaliente en el sistema tutelar de los derechos humanos. Es por ello que **tal principio ha ingresado en el dominio del *ius cogens* y sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional.**

Además, la Corte ha manifestado que los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento regulaciones discriminatorias, de eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de este carácter y de **establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas.**

A) Son mexicanos por nacimiento:

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

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

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

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

B) Son mexicanos por naturalización:

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

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

⁴ Artículos 1º, párrafos primero y quinto; 2º, apartado B; 4º, párrafo primero; 31, fracción IV; y 123, apartado A, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵ Artículos 2 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁶ Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁷ Artículos 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁸ Corte IDH. *Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C No. 351, párrafo 270.

⁹ Corte IDH. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18.

¹⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 20 "La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales", párrafo 10; Corte IDH. *Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) Vs. Honduras*. Sentencia de 31 de agosto de 2021. Serie C No. 432, párrafos 98 y 99; Corte IDH. *Caso Vicky Hernández y otras Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de marzo de 2021. Serie C No. 422, Párrafo 64.

¹¹ Observación General No. 18, "No discriminación", del 10 de noviembre de 1989, del Comité de Derechos Humanos, párrafo 6.

¹² Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párrafo 184.

b) El principio de igualdad y no discriminación y su relación con los derechos políticos.

Específicamente, con relación a la protección de los derechos políticos, el tribunal interamericano ha reiterado que el ejercicio efectivo de éstos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que tienen las sociedades democráticas para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención Americana.

Asimismo, de conformidad con el artículo 23 convencional, que sus titulares no sólo deben gozar de derechos, sino también de "oportunidades". Es decir, de contar con medidas positivas a efecto de que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la **oportunidad real para ejercerlos**. Tal como ha señalado este tribunal en el caso *Petro Urrego Vs. Colombia*¹³: **los derechos políticos y su ejercicio propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político**.

Es así que los estándares internacionales establecen que se deberán propiciar condiciones y mecanismos para que dichos derechos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.

Debido a ello, el derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad - ya sea por elección popular o por nombramiento o designación- protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas.

Como ya mencioné, si bien reconozco que los derechos políticos no son absolutos y su ejercicio puede estar sujeto a determinadas regulaciones o restricciones por parte de los Estados, éstas deben preverse en ley, perseguir un fin legítimo y, más aún, cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad; es decir, **deben ser necesarias en una sociedad democrática**¹⁴.

A este respecto, son claros los criterios interamericanos advertidos en casos como *Reverón Trujillo vs. Venezuela*¹⁵, al establecer que todo proceso de nombramiento debe tener como función no sólo la selección según los méritos y calidades del aspirante, sino el **aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso a la administración pública**.

V. Conclusión.

En resumen, y de conformidad con el marco constitucional y convencional antes referido, el Estado Mexicano tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que **la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio**.

Motivos por los cuales, si bien estoy a favor del proyecto, considero que el requisito de que se exija la nacionalidad por nacimiento para ocupar el cargo referido en el Estado de Nuevo León también resulta inconvencional, en tanto supone una distinción que no es razonable ni objetiva entre las personas mexicanas por nacimiento y las personas mexicanas por naturalización.

Atentamente

Ministra **Loretta Ortiz Ahlf**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **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 cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente de la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf, formulado en relación con la sentencia del once de enero de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 65/2021, 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 siete de marzo de dos mil veintidós.- Rúbrica.

¹³ Corte IDH. *Caso. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párrafo 93.

¹⁴ Corte IDH. *Caso Fernández Prieto y Tumbeiro Vs. Argentina. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 1 de septiembre de 2020, párrafo 105.

¹⁵ Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de junio de 2009.

VOTO CONCURRENTENTE

QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 65/2021, RESUELTO POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE ONCE DE ENERO DE DOS MIL VEINTIDOS.

1. En la presente acción de inconstitucionalidad 65/2021 el Tribunal Pleno determinó la invalidez del artículo 15, fracción I, en la porción normativa *por nacimiento*; así como 15, fracción V y 17, fracción V, en la porción normativa *amplia solvencia moral* de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, expedida mediante Decreto Número 454, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 10 de marzo de 2021.
2. Mi voto fue a favor de la invalidez de las normas y coincido con la inconstitucionalidad del requisito consistente en tener la nacionalidad mexicana *por nacimiento* para ser titular de la Dirección General del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León. No obstante, alcanzo la conclusión anterior por razones muy diversas, las cuales he expresado en diversos precedentes tales como las acciones de inconstitucionalidad 57/2018 y 87/2018.
3. En efecto, la presente resolución se basa en los precedentes que han destacado la intención del poder reformador de la Constitución al modificar el contenido de los artículos 30, 32 y 37 y las razones para establecer que los mexicanos por nacimiento nunca pierden la nacionalidad mexicana. Luego, se explica que sólo la Norma Fundamental establece los supuestos de cargos públicos en los que se exige la nacionalidad mexicana por nacimiento y que ello es suficiente para interpretar que las legislaturas locales no pueden emitir ordenamientos en los que se imponga ese requisito.
4. Sin embargo, no comparto la metodología de la sentencia. La conclusión sobre la incompetencia de las entidades federativas no se desprende del estudio realizado, pues para ello tendría que estudiarse también el artículo 73 constitucional, en su caso. Dicho de otro modo, el análisis que se lleva a cabo no es concreto en torno a la nacionalidad *por nacimiento*, por lo que las razones que se proponen son insuficientes para sostener la conclusión de inconstitucionalidad por falta de competencia de las legislaturas locales a la que se arriba.
5. Bajo estas condiciones, si bien coincido con que el precepto analizado es inconstitucional, difiero de los motivos. Es decir, no porque exista incompetencia del legislativo estatal, pues la competencia residual no está vedada por el artículo 32 de la Constitución.
6. Este tipo de requisitos no es de incompetencia, sino de transgresión a los principios de igualdad y no discriminación. En consecuencia, estimo que la invalidez se relaciona con que, de someter a la norma a un escrutinio estricto y no de mera razonabilidad, no se superaría el test que debe ejecutarse al estar imbricado el artículo 1º de la Constitución ya que, en el caso, las normas reclamadas no satisfacen ningún fin constitucionalmente imperioso.
7. Por lo tanto, si bien coincido con la invalidez de la norma, lo hago bajo razones diversas aquí expresadas.

Ministro **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **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 dos fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, formulado en relación con la sentencia del once de enero de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 65/2021, 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 siete de marzo de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 65/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el once de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 65/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que declaró la invalidez de la porción normativa “*por nacimiento*” prevista en la fracción I del artículo 15 de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León.¹

Presento este voto concurrente, pues si bien estuve de acuerdo con el sentido de la sentencia, lo hice por consideraciones distintas. A continuación explico las razones de mi voto.

I. Fallo mayoritario.

En el primer apartado de la sentencia se analiza el argumento en el que la accionante aduce que el requisito consistente en tener la nacionalidad mexicana por nacimiento previsto para acceder al cargo de Director General del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León es inconstitucional, porque el Congreso local no se encuentra habilitado para establecer dicha calidad para el desempeño de un cargo público.

Para analizar dicho argumento, el Tribunal Pleno retoma las consideraciones de los precedentes en los que se ha analizado el requisito consistente en tener la nacionalidad mexicana por nacimiento para acceder a cargos públicos, partiendo específicamente de los resueltos más recientemente,² en los cuales se ha sostenido que de los artículos 30, 32 y 37 constitucionales se desprende que la Constitución General reservó de manera exclusiva al Constituyente Federal, la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de la mexicanidad por nacimiento, por lo que las legislaturas de los Estados no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas.

A partir de lo anterior, el Pleno declaró la invalidez de la porción normativa “*por nacimiento*” prevista en la fracción I del artículo 15 de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León.

II. Razones del voto concurrente.

Si bien comparto la invalidez de la porción normativa “*por nacimiento*”, prevista en la fracción I del artículo 15 de la citada Ley, no comparto las consideraciones del fallo, pues en reiteradas ocasiones he señalado que solamente la Constitución General puede distinguir entre mexicanos por nacimiento y por naturalización para acceder a cargos públicos.

En efecto, desde que se analizaron los primeros asuntos relacionados con este tema, como la acción de inconstitucionalidad 48/2009,³ he manifestado, contrario a lo expresado por la mayoría, que la interpretación más coherente del artículo 32 de la Constitución General con el principio de igualdad y no discriminación debe ser restrictiva, en el sentido antes apuntado; de modo que ni el Congreso de la Unión, ni las Legislaturas Locales, pueden exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento como requisito para acceder a cargos públicos, fuera de los casos previstos expresamente en la Norma Fundamental.

¹ **Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León**

“**Artículo 15.** Para ser Director General del Instituto, se requiere:

I. Ser mexicano **por nacimiento** y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.

[...]”.

² Específicamente las acciones de inconstitucionalidad 111/2019 resuelta en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte; 113/2020 resuelta en sesión de veintidós de abril de dos mil veintiuno; 182/2020 resuelta en sesión de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno; 192/2020 resuelta en sesión de veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno; 39/2021 resuelta en sesión de veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno; y, 6/2020 resuelta en sesión de diez de enero de dos mil veintidós, todas del Tribunal Pleno.

³ Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de catorce de abril de dos mil once.

Al respecto, he señalado que esta interpretación es acorde con el principio *pro persona*, puesto que, si los artículos 1° de la Constitución General⁴ y 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁵ prohíben la discriminación por origen nacional y el diverso 23.1, inciso c),⁶ de este instrumento internacional dispone que todos los ciudadanos deben “*tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país*”, debe preferirse aquella interpretación constitucional que evite discriminaciones entre ciudadanos mexicanos.

Incluso, al analizarse la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018⁷, enfatiqué que, desde la reforma constitucional de febrero de dos mil once (previa a la “reforma en materia de derechos humanos” de junio del mismo año):

... ya no era viable que ni las Legislaturas de los Estados ni el Congreso de la Unión estableciera distinciones entre categorías de mexicanos.

Esto —para mí— queda mucho más claro con el texto actual del artículo 1°, que establece un bloque de constitucionalidad en que están incluidos no sólo los derechos humanos de fuente [nacional], sino todos los derechos humanos constitucionalizados de fuente internacional. Y por ello creo que ni el Congreso de la Unión ni las Legislaturas de los Estados pueden hacer esta distinción, con independencia de lo que diga una interpretación literal del artículo 32, porque —repito— creo que toda la Constitución se tiene que ver a la luz de una óptica distinta, que privilegia la vigencia y el desarrollo de los derechos humanos. Y reiteraré el voto concurrente que he emitido en diversos asuntos desde entonces.

En ese orden de ideas, aunque voté a favor de la invalidez de la porción normativa “*por nacimiento*” establecida en la fracción I del artículo 15 de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, lo hice porque considero que el único cuerpo normativo que puede hacer distinciones entre mexicanos por nacimiento y por naturalización para acceder a cargos públicos es la Constitución General, por lo que ni el Congreso de la Unión ni las legislaturas estatales pueden hacer distinciones de este tipo fuera de los casos previstos en ella.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **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 concurrente del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, formulado en relación con la sentencia del once de enero de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 65/2021, 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 siete de marzo de dos mil veintidós.- Rúbrica.

⁴ **Constitución General**

“**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.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

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”.

⁵ **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

“**Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos**

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

⁶ **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

“**Artículo 23. Derechos Políticos**

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

[...]

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

⁷ Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de treinta de julio de dos mil veinte.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 65/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el once de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 65/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que declaró la invalidez de la porción normativa “*de amplia solvencia moral y*” prevista en la fracción V de los artículos 15 y 17 de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León.¹

No comparto el sentido ni las consideraciones del fallo mayoritario por las razones que explico en el presente voto particular.

I. Fallo mayoritario.

En el segundo apartado de la sentencia, se analiza el argumento en el que la accionante planteó que el requisito consistente en contar con una “*amplia solvencia moral*” para ocupar los cargos de Director General y Directores de las Unidades Académicas del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, porque tales términos son indeterminados e imprecisos, lo que permite que la autoridad arbitrariamente califique el perfil de los aspirantes con base en determinaciones subjetivas.

La resolución retoma las consideraciones que el Tribunal Pleno sostuvo al resolverse la acción de inconstitucionalidad 107/2016,² en la que se declaró la invalidez del requisito consistente en tener “*un modo honesto de vivir*” previsto para ser Jefe de Manzana o Comisario Municipal en el Estado de Veracruz, por considerar que su ponderación resultaba sumamente subjetiva al depender del juicio valorativo de quienes hacen la designación, lo que se traduce en una forma de discriminación.

Al igual que en dicho asunto, en el presente caso, el Tribunal Pleno consideró que el requisito consistente en contar con “*amplia solvencia moral*” previsto para ser Director General y Directores de las Unidades Académicas del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, presentaba un alto grado de subjetividad e implicaba una forma de discriminación, ya que su valoración queda a discreción de las personas que los designan, lo cual podría implicar que se niegue el acceso a cargos públicos con base en prejuicios.

De esta manera, el Pleno decidió declarar la invalidez de la porción normativa “*de amplia solvencia moral y*” prevista en la fracción V de los artículos 15 y 17 de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León.

II. Razones del disenso.

Como adelanté, no comparto el sentido ni las consideraciones del fallo mayoritario, ya que considero que el requisito consistente en contar con “*amplia solvencia moral*” previsto para ser Director General y Directores de las Unidades Académicas del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, respeta el derecho de acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad, al superar un *test* de razonabilidad.

Desde mi perspectiva, el requisito en cuestión debió analizarse a la luz del derecho de acceder a un cargo público previsto en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución General³ y en el diverso 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁴

¹ **Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León**

“**Artículo 15.** Para ser Director General del Instituto, se requiere:

(...)

V. Ser una persona **de amplia solvencia moral y** de reconocido prestigio profesional. (...).”

Artículo 17. Los Directores de las unidades académicas dependientes del Instituto, serán nombrados por la Junta Directiva, a partir de una terna propuesta por el Director General, y deberán satisfacer los requisitos siguientes:

(...)

V. Ser una persona **de amplia solvencia moral y** de reconocido prestigio profesional. (...).”

² Resuelta en sesión del Tribunal Pleno correspondiente al veintitrés de enero de dos mil veinte.

³ **Constitución General**

“**Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:

(...)

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

⁴ **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

Artículo 23. Derechos Políticos.

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

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

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

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

Sobre el particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha enfatizado que no se trata de un derecho a acceder a un cargo público, sino que se trata de que sea **en condiciones de igualdad**.⁵ Lo cual, según dicho tribunal, implica que: **(i)** los criterios para el acceso a ellos sean “razonables y proporcionales”; y **(ii)** que las personas no sean objeto de discriminación en el ejercicio de ese derecho.

En este sentido –y tal como lo he manifestado en diversos asuntos⁶– el nivel de escrutinio que, por regla general, resulta aplicable para determinar si un requisito para acceder a un cargo público es constitucional consiste en un *test* de razonabilidad, por lo que sólo se debe evaluar si: **(i)** el requisito persigue un fin legítimo y **(ii)** si es adecuado para alcanzar el fin buscado.

Partiendo de lo anterior, considero que el requisito consistente en ser una persona de “*amplia solvencia moral*” para ocupar el cargo de Director General y Directores de las Unidades Académicas del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León **persigue una finalidad legítima**, pues la medida pretende asegurar la confianza en el buen desempeño de los cargos directivos de dicho Instituto,⁷ lo que atiende a los principios con los que los servidores públicos deben desempeñar sus funciones, los cuales están previstos en el artículo 109 de la Constitución General.⁸

Además, la medida es **adecuada para lograr el fin buscado**, pues los cargos para los cuales se prevé el requisito combatido conllevan la realización de funciones académicas que implican desenvolverse en un entorno educativo, por lo que para asegurar la confianza en el desempeño de tales cargos directivos, es necesario que quienes aspiren a ocuparlos no sólo se encuentren capacitados técnica y profesionalmente, sino que es de suma importancia que se trate de personas que cuenten con una suerte de autoridad moral ante la sociedad y sobre las cuales no exista una percepción de infamia.

Cabe señalar que esta ha sido mi postura en otros asuntos en los que se han analizado requisitos similares. Así, en la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018, voté con la mayoría por reconocer la validez del requisito de “*gozar de buena reputación*” previsto para acceder al cargo de titular del órgano interno de control de diversas instituciones en Michoacán.⁹ De igual modo, en la acción de inconstitucionalidad 57/2019, me pronuncié en contra de invalidar el requisito de “*gozar de buena fama pública*” para el cargo de defensor municipal de derechos humanos en Chiapas.¹⁰ Por último, en la acción de inconstitucionalidad 300/2020, estuve en contra de invalidar el requisito de contar con “*reconocida solvencia moral*” para ser titular del órgano interno de control del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.¹¹

Por tales razones, no comparto la determinación del Tribunal Pleno en el sentido de declarar la invalidez de la porción normativa “*de amplia solvencia moral y*” prevista en la fracción V de los artículos 15 y 17 de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, pues en mi opinión, dicho requisito respeta el derecho de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **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 cuatro fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, formulado en relación con la sentencia del once de enero de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 65/2021, 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 siete de marzo de dos mil veintidós.- Rúbrica.

⁵ Corte Interamericana sobre Derechos Humanos. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela*. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No.182, párr.206. *Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de treinta de junio de dos mil nueve. Serie C No. 197, párr. 138. *Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr. 135. *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268, párr. 194. *Caso López Lone y otros vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de cinco de octubre de dos mil quince. Serie C No. 302, párr. 206.

⁶ Por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 36/2021, resuelta en sesión de veintidós de noviembre de dos mil veintiuno; la acción de inconstitucionalidad 57/2019, resuelta en sesión de siete de diciembre de dos mil veintiuno; la AI 111/2019, resuelta en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte; y la acción de inconstitucionalidad 108/2020, resuelta en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno; todas del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁷ Esto se desprende del informe justificado que rindió el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León.

⁸ **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”.

⁹ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión correspondiente al treinta de julio de dos mil veinte.

¹⁰ Discutida en la en la sesión de siete de diciembre de dos mil veintiuno. La invalidez propuesta de este requisito fue desestimada, ya que no alcanzó la votación mayoritaria y su estudio era en suplencia de la queja.

¹¹ Resuelta en sesión del Tribunal Pleno correspondiente al dieciocho de enero de dos mil veintidós.