

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 182/2020, así como los Votos Concurrentes de los señores Ministros José Fernando Franco González Salas y 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 182/2020

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

**MINISTRO PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK
SECRETARIO: ANDRÉS GONZÁLEZ WATTY
COLABORADORA: CECILIA KALACH CHELMINSKY**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, emite la siguiente

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la presente acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante "CNDH" o "Comisión") en contra del artículo 17, fracciones I, en la porción normativa "*por nacimiento*", y IV, de la Ley que Crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California, expedida mediante Decreto número 58, publicado el treinta de abril de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado.

I. ANTECEDENTES

1. **Presentación de la demanda.** El tres de agosto de dos mil veinte,¹ en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la CNDH, por conducto de María del Rosario Piedra Ibarra, quien se ostentó como su Presidenta, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California por la emisión del artículo 17, fracciones I, en su porción normativa "*por nacimiento*", y IV, de la Ley que Crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario del Baja California. En sus conceptos de invalidez planteó, en esencia, lo siguiente:

1.1 Inconstitucionalidad del requisito de ser persona mexicana por nacimiento para ejercer el cargo de comisionada de la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California

- **Violación al principio de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo.** La fracción I, en su porción normativa "*por nacimiento*", coloca a las personas mexicanas por naturalización en una situación de exclusión respecto de las personas mexicanas por nacimiento. Si bien es verdad que la Constitución Federal establece la posibilidad de reservar determinados cargos y funciones a las personas mexicanas por nacimiento, ésta debe cumplir con ciertos estándares para ser constitucional. De acuerdo con la CNDH, el requisito impuesto no supera el escrutinio estricto al discriminar con base en una categoría sospechosa contemplada en el artículo 1° de la Constitución Federal.
- **Falta de competencia del Congreso local.** El artículo 32 de la Constitución Federal señala que hay cargos y funciones para los que se requiere que la persona que los desempeñe sea mexicana por nacimiento. Esa restricción sólo será aplicable por disposición expresa de la Constitución o cuando así lo señalen otras leyes emitidas por el Congreso de la Unión. Esto es, los legisladores federales son la única autoridad con la facultad de establecer que ciertos cargos y funciones deberán ser desempeñados por personas mexicanas por nacimiento. También esta libertad de configuración del Congreso de la Unión no es absoluta y debe responder a un criterio de razonabilidad en relación con las funciones de los cargos que se trate.²

¹ Fojas 1 a 17.

² Acción de inconstitucionalidad 49/2008, resuelta en sesión de trece de octubre de dos mil ocho por unanimidad de nueve votos de los Ministros y Ministra Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Genaro David Góngora Pimentel, Sergio A. Valls Hernández, Olga María Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

1.2 Inconstitucionalidad del requisito de no haber sido condenado por delito doloso para ejercer el cargo de persona comisionada de la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario del Baja California

- **Violación al principio de igualdad, no discriminación y reinserción social.** La fracción IV es sobreinclusiva, ya que limita de forma genérica a las personas que hayan sido condenadas por cualquier delito doloso sin considerar si estos se relacionan con las funciones específicas del cargo. Además, debe considerarse que el hecho de que una persona haya sido sancionada con la privación de su libertad forma parte de su vida privada, de su pasado y de su proyección social. Por tanto, no es constitucionalmente válido que por esa razón se le excluya de participar para ocupar puestos o cargos públicos.
- Una vez que la persona ha cumplido su pena, ha finalizado el proceso penal. Por tanto, está en aptitud de reinserirse en la sociedad en pleno ejercicio de sus derechos en un plano de igualdad.
- Este requisito debe ser analizado con base en un escrutinio estricto, toda vez que la norma impugnada contiene una categoría sospechosa, a saber, una diferencia injustificada con base en la condición social de la persona. A juicio de la Comisión, no se supera el test de proporcionalidad.

2. **Preceptos constitucionales que se estiman violados.** La Comisión promovente estima que las porciones normativas reclamadas transgreden los artículos 1, 5, 32, 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;³ 1, 2 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;⁴ 3 y 6 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;⁵ 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁶ y 2 y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.⁷

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 10. 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.

[...]

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

Artículo 50. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial. [...]

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. [...]

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 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.

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Artículo 24. Igualdad ante la Ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

⁵ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Artículo 3. Obligación de no Discriminación

Los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, 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.

Artículo 6. Derecho al Trabajo

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.

2. Los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente

3. **Registro y turno del escrito de acción de inconstitucionalidad.** El siete de agosto de dos mil veinte,⁸ el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad y registrarla con el número 182/2020. A su vez, la turnó al Ministro Javier Laynez Potisek, como su Ministro instructor.
4. **Admisión de la acción de inconstitucionalidad.** Mediante acuerdo de diecisiete de agosto de dos mil veinte,⁹ el Ministro instructor admitió la demanda en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California y ordenó darles vista para que rindieran su informe. Asimismo, ordenó notificar a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.
5. **Informe del Poder Ejecutivo del estado de Baja California.** Por escrito presentado el ocho de octubre de dos mil veinte,¹⁰ Amador Rodríguez Lozano, Secretario General del Gobierno de Baja California, en su carácter de representante legal del Poder Ejecutivo de la entidad, dio contestación a la demanda. En síntesis, expresó lo siguiente:

5.1 Constitucionalidad del requisito de contar con nacionalidad mexicana por nacimiento para ejercer un cargo público

- **Competencia del Poder Legislativo local.** El Congreso local tiene la facultad de imponer el requisito de contar con la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar un cargo público, toda vez que del texto constitucional no se desprende una prohibición para las legislaturas

aquellos destinados a los minusválidos. Los Estados partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo.

6 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

- a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;
- b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;
- c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

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.

Artículo 26

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

7 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

3. Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.

Artículo 6

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnica profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

⁸ Foja 19.

⁹ Fojas 22 a 25.

¹⁰ Fojas 118 a 165.

locales. A su vez, se sostiene que el Congreso de Baja California no legisló en materia de nacionalidad, sino que condicionó el ejercicio de un cargo público íntimamente vinculado con el ejercicio de la seguridad pública, la cual, en términos del artículo 21 de la Constitución Federal,¹¹ es una materia concurrente.

- **Constitucionalidad de la medida.** La medida impuesta sí persigue una finalidad imperiosa, toda vez que se relaciona con la salvaguarda de la seguridad pública nacional, la preservación de libertades, el orden y la paz pública, todas vinculadas con áreas estratégicas y prioritarias del Estado. El cargo de persona comisionada va mucho más allá de la simple administración, pues tiene como función supervisar la aplicación de las sanciones penales impuestas por los órganos jurisdiccionales, la vigilancia y el control de las personas privadas de la libertad, la formulación de querrelas, entre otras. A su vez, derivado de un estudio de ponderación de derechos, se desprende que la medida es proporcional.

5.2 Constitucionalidad del requisito de no haber sido condenado por delito doloso para ejercer un cargo público

- De los artículos 21 de la Constitución, y 2, 5 fracciones VIII y X, y 7, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública¹² se desprende que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, los Estados y los municipios. A su vez, se categoriza como institución de seguridad pública al sistema penitenciario. Por tanto, los órdenes de gobierno deben coordinarse para su debida operación.

¹¹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 21. [...]

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. [...]

¹² **Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública**

Artículo 2. La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.

Artículo 5. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: [...]

VIII. Instituciones de Seguridad Pública: a las Instituciones Policiales, de Procuración de Justicia, del Sistema Penitenciario y dependencias encargadas de la Seguridad Pública a nivel federal, local y municipal; [...]

X. Instituciones Policiales: a los cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva, o de centros de arraigos; y en general, todas las dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal, que realicen funciones similares; [...]

Artículo 7. Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta Ley, deberán coordinarse para:

I. Integrar el Sistema y cumplir con sus objetivos y fines;

II. Formular políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, así como programas y estrategias, en materia de seguridad pública;

III. Ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y acciones, a través de las instancias previstas en esta ley;

IV. Proponer, ejecutar y evaluar el Programa Nacional de Procuración de Justicia, el Programa Nacional de Seguridad Pública y demás instrumentos programáticos en la materia previstos en la Ley de Planeación;

V. Distribuir a los integrantes del Sistema, actividades específicas para el cumplimiento de los fines de la Seguridad Pública;

VI. Regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública;

VII. Regular los sistemas disciplinarios, así como de reconocimientos, estímulos y recompensas;

VIII. Determinar criterios uniformes para la organización, operación y modernización tecnológica de las Instituciones de Seguridad Pública;

IX. Generar, compartir, intercambiar, ingresar, almacenar y proveer información, archivos y contenidos a las Bases de Datos que integran el Sistema Nacional de Información, de conformidad con lo dispuesto en la legislación en la materia.

Tratándose de manejo de datos que provengan del Registro Nacional de Detenciones se atenderá a lo dispuesto en la Ley Nacional del Registro de Detenciones;

X. Realizar acciones y operativos conjuntos de las Instituciones de Seguridad Pública;

XI. Participar en la protección y vigilancia de las Instalaciones Estratégicas del país en los términos de esta ley y demás disposiciones aplicables;

XII. Garantizar que todos los centros de readaptación social, establecimientos penitenciarios o centros de internamiento para menores, federales o de las entidades federativas, cualquiera que sea su denominación, cuenten con equipos que permitan bloquear o anular de manera permanente las señales de telefonía celular, de radiocomunicación, o de transmisión de datos o imagen dentro del perímetro de los mismos;

XIII. Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las Instituciones de Seguridad Pública, a través de mecanismos eficaces;

XIV. Implementar mecanismos de evaluación en la aplicación de los fondos de ayuda federal para la seguridad pública;

XV. Fortalecer los sistemas de seguridad social de los servidores públicos, sus familias y dependientes, e instrumentar los complementarios a éstos, y

XVI. Realizar las demás acciones que sean necesarias para incrementar la eficacia en el cumplimiento de los fines de la Seguridad Pública.

- El requisito impuesto responde a una finalidad imperiosa y válida dada la naturaleza del cargo que deberá desempeñar la persona comisionada. La Comisión del Sistema Penitenciario local forma parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública y sus responsabilidades se encuentran íntimamente vinculadas con la procuración de la paz, la seguridad y el orden nacional. Haber sido sentenciado por delito doloso pone en riesgo al Sistema Nacional de Seguridad Pública en general.
 - Este requisito no debe verse solamente como una regla, sino como un principio rector de legalidad, objetividad, profesionalismo y honradez. Es una garantía social de que la persona en el cargo público conducirá sus acciones de forma intachable. En este sentido, se toma en cuenta la intención dolosa de quien cometió el delito.
 - Derivado de un test de proporcionalidad, el Poder Ejecutivo estima que la medida persigue un fin constitucionalmente válido, es adecuada, necesaria y proporcional.
6. **Informe del Poder Legislativo del estado de Baja California.** Por escrito presentado el veintiuno de enero de dos mil veintiuno,¹³ las Diputadas Eva Graciela Rodríguez y María Luisa Villalobos Ávila, en su carácter de Presidenta y Secretaria de la Mesa Directiva del Estado de Baja California, presentaron su informe justificado. En esencia, hicieron valer los mismos argumentos que los expresados por el Poder Ejecutivo estatal al rendir su informe.
7. **Opinión del Fiscal General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** Estas autoridades no rindieron opinión a pesar de estar debidamente notificadas.
8. **Cierre de instrucción.** Mediante acuerdo de veintiocho de abril de dos mil veintiuno,¹⁴ se ordenó cerrar la instrucción para efectos de que el Ministro Instructor elabore el proyecto respectivo.

II. COMPETENCIA

9. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁵ el artículo 1º de su Ley Reglamentaria¹⁶ y la fracción I del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹⁷ puesto que la CNDH solicita la declaración de invalidez de ciertas porciones normativas de un artículo de la Ley que Crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California, por considerar éstas violentan derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte.

III. CERTEZA Y PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA

10. De acuerdo con la fracción I del artículo 41 y el artículo 73, ambos de la Ley Reglamentaria,¹⁸ se debe precisar en forma concreta las normas que son objeto de la presente acción de inconstitucionalidad.

¹³ Fojas 286 a 300.

¹⁴ Foja 452.

¹⁵ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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; [...]

¹⁶ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

¹⁷ **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

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; [...]

¹⁸ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; [...]

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

11. La CNDH reclamó la inconstitucionalidad del artículo 17, fracciones I, en su porción normativa “*por nacimiento*”, y IV, de la Ley que Crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el treinta de abril de dos mil veinte. El artículo reclamado establece lo siguiente:

“Artículo 17. Para acceder al cargo de Comisionado se requiere:

I. Ser mexicano por nacimiento; [...]

IV. No haber sido condenado por delito doloso; [...]”

IV. OPORTUNIDAD

12. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria dispone que el plazo de treinta días naturales para presentar la demanda se debe computar a partir del día siguiente al de la fecha de publicación de la norma general impugnada.¹⁹
13. En el caso, el Decreto número 58 por virtud del cual se emitió la Ley que Crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el treinta de abril de dos mil veinte.
14. Asimismo, de acuerdo con los diversos Acuerdos Generales 3/2020,²⁰ 6/2020,²¹ 7/2020,²² 10/2020,²³ 12/2020²⁴ y 14/2020,²⁵ el Pleno de la Suprema Corte determinó declarar inhábiles los días que comprenden del dieciocho de marzo al tres de agosto del dos mil veinte debido a la emergencia sanitaria derivada del coronavirus COVID-19.
15. Por lo antes expresado, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del lunes tres de agosto al martes primero de septiembre de dos mil veinte. Por tanto, si la demanda fue presentada el lunes tres de agosto de dos mil veinte, es claro que su presentación fue oportuna.

V. LEGITIMACIÓN

16. En el caso, promueve la acción de inconstitucionalidad la CNDH, órgano que de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal se encuentra legitimado para promover una acción de inconstitucionalidad en contra de una ley de carácter estatal, como en el caso sucede. De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria,²⁶ en relación con el artículo 59 del mismo ordenamiento legal,²⁷ la accionante debe comparecer por conducto de la persona funcionaria que esté facultada para representarla.
17. En representación de la Comisión comparece su Presidenta, María del Rosario Piedra Ibarra, personalidad que acreditó con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de fecha dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve.²⁸ De conformidad con el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,²⁹ esta funcionaria cuenta con la facultad de promover acciones de inconstitucionalidad en representación de la CNDH.

¹⁹ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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.

²⁰ Publicado el dieciocho de marzo de dos mil veinte. Se ordena la suspensión de plazos del día dieciocho de marzo al diecinueve de abril de dos mil veinte.

²¹ Publicado el quince de abril de dos mil veinte. Se prorroga la suspensión de plazos del día veinte de abril al cinco de mayo de dos mil veinte.

²² Publicado el veintinueve de abril de dos mil veinte. Se prorroga la suspensión de plazos del día seis al treinta y uno de mayo de dos mil veinte.

²³ Publicado el veintiocho de mayo de dos mil veinte. Se prorroga la suspensión de plazos del día primero al treinta de junio de dos mil veinte.

²⁴ Publicado el treinta de junio de dos mil veinte. Se cancela el periodo de receso y se prorroga la suspensión de plazos de dieciséis al dos de agosto del dos mil veinte.

²⁵ Publicado el treinta de julio de dos mil veinte. Se levanta la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir del tres de agosto de dos mil veinte.

²⁶ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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.

²⁷ **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.

²⁸ Foja 16.

²⁹ **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

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

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; [...]

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

18. Los poderes Ejecutivo y Legislativo no hicieron valer alguna causa de improcedencia. A su vez, de una lectura integral del expediente, no se advierte de oficio la actualización de alguna.

VII. ESTUDIO DE FONDO

19. En los conceptos de invalidez, la Comisión plantea la inconstitucionalidad de las fracciones I, en su porción normativa "*por nacimiento*", y IV del artículo 17 de la Ley que Crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario del Baja California. Por un lado, estima que el requisito de contar con la nacionalidad mexicana por nacimiento para ejercer el cargo de persona comisionada, además de que únicamente puede ser impuesto por el Congreso de la Unión, contraviene el principio de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo. Por el otro lado, considera que el requisito de no haber sido condenado por delito doloso para ejercer dicho cargo contraviene los principios de igualdad, no discriminación y reinserción social.
20. En primer lugar, se hará el estudio relacionado con el requisito previsto en la fracción I del artículo reclamado, a saber, contar con nacionalidad mexicana por nacimiento. En segundo lugar, se procederá con el análisis del requerimiento que establece la fracción IV del mismo numeral, esto es, no haber sido condenado por delito doloso.

A) Análisis de constitucionalidad de la exigencia de contar con nacionalidad mexicana por nacimiento para ejercer el cargo de persona comisionada

21. La Comisión actora, en relación con este requisito, hizo valer dos argumentos. Por un lado, alegó la falta de proporcionalidad de la medida y, por el otro, de acuerdo con el artículo 32 constitucional, la falta de competencia de los congresos locales para exigir que las personas, para ejercer algún cargo público sean mexicanas por nacimiento, ya que esto solamente puede ser establecido por el Congreso de la Unión.
22. Al resolver las acciones de inconstitucionalidad 87/2018,³⁰ 59/2018,³¹ 4/2019,³² 35/2018,³³ 40/2019,³⁴ 88/2018,³⁵ 93/2018,³⁶ 45/2018 y su acumulada 46/2018,³⁷ 111/2019,³⁸ 157/2017,³⁹ 67/2018 y su acumulada 69/2018⁴⁰ y 113/2020⁴¹, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que las legislaturas locales no tienen la atribución para requerir la nacionalidad mexicana por nacimiento para cargos públicos. Por tanto, el presente asunto será estudiado a partir del segundo argumento esbozado por la Comisión, pues la falta de competencia del Congreso es un presupuesto procesal que provoca que la porción normativa sea inconstitucional.
23. En ese sentido, el argumento que alega la falta de competencia del Congreso del Estado de Baja California para establecer como requisito contar con nacionalidad mexicana por nacimiento para ser persona comisionada es **fundado**.
24. 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.*

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 [...]

³⁰ Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos.

³¹ Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos.

³² Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos.

³³ Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte por unanimidad de once votos.

³⁴ Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos.

³⁵ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte por mayoría de diez votos.

³⁶ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte por unanimidad de once votos.

³⁷ Resuelta en sesión de dieciocho de junio de dos mil veinte por unanimidad de once votos.

³⁸ Resuelta en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte por unanimidad de once votos.

³⁹ Resuelta en sesión de veintitrés de julio de dos mil veinte por unanimidad de once votos.

⁴⁰ Resuelta en sesión de treinta de julio de dos mil veinte por unanimidad de once votos.

⁴¹ Resuelta el veintidós de abril de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos.

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.

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:

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

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

- La nacionalidad mexicana podrá adquirirse por nacimiento (originaria) o por naturalización (derivada).
- La nacionalidad mexicana por nacimiento está prevista en el apartado A del artículo 30 constitucional, a través de los sistemas de *ius soli* (según el lugar de nacimiento) y de *ius sanguinis* (según la nacionalidad del padre o de la madre).
- La nacionalidad por naturalización es aquella que se adquiere por voluntad de una persona. Es el Estado quien tiene la potestad de otorgarla.
- A su vez, estos artículos disponen lo relativo a la doble nacionalidad, así como a los cargos y funciones para los que es necesario ser persona mexicana por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad.
- Finalmente, se establece que ninguna persona mexicana por nacimiento podrá ser privada de su nacionalidad y cuáles son motivos de pérdida de la nacionalidad mexicana por naturalización.

26. El contenido de los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Federal tiene su origen en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete. Dicha 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 y en igualdad de circunstancias.⁴²
27. Asimismo, 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.
28. Por otra parte, la cámara revisora (Cámara de Diputados) sostuvo en su dictamen que la reforma del artículo 32 resulta fundamental para evitar conflictos de intereses o dudas en la identidad de las personas mexicanas con doble nacionalidad, sobre todo por lo que hace al 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”**.
29. A su vez, del análisis de la exposición de motivos se desprende la consideración esencial 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. Además, se consideró que la nacionalidad es una expresión que va más allá de los límites impuestos por las fronteras y las normas. En el marco de esta reforma, se determinó que el ejercicio de ciertos cargos y funciones relacionados 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”*.
30. A partir de dicha reforma, y con base en la naturaleza de la finalidad de las funciones a ejercer, la Constitución ha delimitado aquellos cargos públicos para los que es necesario que la persona que los ejerza sea mexicana por nacimiento. Entre éstos se encuentran los comisionados 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), los comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica (artículo 28), los depositarios de los Poderes de la Unión (artículos 55, fracción I, 58, 82, fracción I, 95, fracción I, 99 y 100), el titular de la Auditoría Superior de la Federación (artículo 79), los secretarios de despacho (artículo 91), los magistrados electorales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículo 99), los consejeros del Consejo de la Judicatura Federal (artículo 100), el Fiscal General de la República (artículo 102, apartado A, segundo párrafo), los gobernadores de los Estados y los magistrados integrantes de los Poderes Judiciales estatales (artículo 116), así como los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México (artículo 122, apartado A, fracción IV).
31. Se recalca que en el presente asunto la cuestión a dilucidar se circunscribe a desentrañar si, de acuerdo con el artículo 32 de la Constitución Federal, los congresos locales cuentan con la facultad para establecer como requisito de elegibilidad para un cargo público el contar con nacionalidad mexicana por nacimiento o si es competencia exclusiva del Congreso de la Unión.
32. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en repetidas ocasiones que las entidades federativas no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos. El Alto Tribunal estimó que, de una interpretación del artículo 32 de la Constitución, todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía queda reservado a la Federación. Esto es, la facultad para determinar los cargos para los que se requiere contar con nacionalidad mexicana por nacimiento no les corresponde a las entidades federativas.
33. De acuerdo con lo antes señalado, así como con los razonamientos expresados en los precedentes de este Tribunal Pleno aplicables al caso concreto, resulta que la porción normativa impugnada es

⁴² En los precedentes se destacó, además, que la reforma se vio motivada por el importante número de personas mexicanas que residen en el extranjero y que se ven desfavorecidas frente a los nacionales de otros países cuyas legislaciones consagran la no pérdida de su nacionalidad. Se consideró que la reforma constituye 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 al país. También, se agregó un nuevo párrafo al artículo 32, para que aquellas personas mexicanas por nacimiento que posean otra nacionalidad, al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones, siempre sean considerados como mexicanos para el efecto de que se sujeten a las leyes mexicanas.

inconstitucional. En este sentido, aunque el Poder Ejecutivo alega que en este caso se trata de un cargo relacionado con seguridad pública y se trata de una materia concurrente, es el Congreso de Baja California quien introdujo el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento.

34. Al tratarse de una atribución reservada para el Congreso de la Unión, el Legislativo de Baja California no está facultado para incorporar el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para ejercer el cargo de comisionado en el artículo 17, fracción I, de Ley que crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario del Baja California. Lo anterior en virtud de que ni la Constitución Federal ni alguna ley emitida por el Congreso de la Unión requiere que los comisionados del Sistema Penitenciario de Baja California sean mexicanos por nacimiento para ejercer el cargo en comento.
35. Al concluirse la inconstitucionalidad de la norma por haberse emitido por una autoridad que carece de atribuciones, es innecesario determinar si la norma reclamada cuenta con un fin válido.

B) Análisis de constitucionalidad del requisito de no haber sido condenado por delito doloso para ejercer el cargo de persona comisionada

36. La CNDH también argumenta la inconstitucionalidad del artículo 17, fracción IV, de la norma impugnada⁴³, que prevé como requisito para ocupar el cargo de comisionado del Sistema Penitenciario de Baja California no haber sido condenado por delito doloso. De acuerdo con la Comisión actora, esa disposición vulnera los derechos humanos de las personas que han sido condenadas por un delito en tanto que las excluye de participar para ocupar puestos o cargos públicos, pues esto forma parte de su vida privada, de su pasado y de su proyección social. Por tanto, una vez que la persona ha cumplido su pena, se concluye que ha finalizado el proceso y está en aptitud de reinserarse en la sociedad en pleno ejercicio de sus derechos en un plano de igualdad. Además, según la Comisión, la fracción impugnada es sobreinclusiva, ya que limita de forma genérica a las personas que hayan sido condenadas por cualquier delito doloso sin considerar si éstos se relacionan con las funciones que deberá desempeñar.
37. Esta Suprema Corte ha analizado un requisito similar al que se impugna en otros casos. En efecto, en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016,⁴⁴ 85/2018,⁴⁵ 86/2018,⁴⁶ 50/2019,⁴⁷ 125/2019,⁴⁸ 108/2020,⁴⁹ 117/2020,⁵⁰ 118/2020,⁵¹ 184/2020⁵² y 263/2020⁵³ se concluyó que la imposición del requisito de no contar con antecedentes penales o no haber sido condenado por delito doloso para el ejercicio de un cargo público resultaba inconstitucional.
38. El proyecto que el Pleno discutió proponía que la disposición impugnada realizaba una distinción entre determinados grupos de personas, pues el requisito impugnado implicaría una diferenciación entre las

⁴³ **Artículo 17.** Para acceder al cargo de Comisionado se requiere:

[...]

IV. No haber sido condenado por delito doloso: [...]

⁴⁴ Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte por unanimidad de once votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de no contar con antecedentes penales para ejercer el cargo de Jefe de Manzana o Comisario Municipal del Estado de Veracruz.

⁴⁵ Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos. Se declaró inconstitucional el requisito de no contar con antecedentes penales para poder obtener una licencia para ejercer el cargo de agente inmobiliario en el estado de Baja California Sur.

⁴⁶ Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de no tener antecedentes penales para ejercer el cargo de Director General en Organismos Descentralizados Operadores de Agua Potable del estado de Sonora.

⁴⁷ Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de no contar con antecedentes penales para integrar el Comité de Contraloría Social del estado de Hidalgo.

⁴⁸ Resuelta en sesión de quince de abril de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos. Se determinó declarar la inconstitucionalidad del requisito de no haber sido sancionado por alguna autoridad administrativa federal, estatal o municipal, o por el Consejo de la Judicatura con motivo de una queja presentada en su contra o de un procedimiento de responsabilidad iniciado de oficio para ejercer el cargo director del Centro de Evaluación y Control de Confianza del Poder Judicial del estado de Jalisco.

⁴⁹ Resuelta en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno por mayoría de nueve votos. Se determinó la inconstitucionalidad del requisito de no haber sido sentenciado por la comisión de delitos calificados para ejercer el cargo de Comisario, Subcomisario y Jefe de Manzana del Estado de Yucatán.

⁵⁰ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos. Se determinó declarar la inconstitucionalidad del requisito de no haber recibido condena por delitos dolosos para poder realizar estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción en el estado de Chihuahua.

⁵¹ Resuelta en sesión de veinte de mayo de dos mil veintiuno por mayoría de nueve votos. Se determinó declarar la inconstitucionalidad del requisito de no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de más de un año para ejercer el cargo de Titular de la Jefatura del SATTAM del estado de Tamaulipas.

⁵² Resuelta en sesión de dieciocho de mayo de dos mil veintiuno por mayoría de nueve votos. Se determinó declarar la inconstitucionalidad del requisito de no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso para ejercer el cargo de titular de la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Guanajuato.

⁵³ Resuelta en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno por mayoría de nueve votos. Se determinó declarar la inconstitucionalidad del requisito de no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso para ejercer el cargo de titular de la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Nayarit.

personas que han sido condenadas por delito doloso y aquellas que no han sido sancionadas de ese modo. Luego, a la luz de un escrutinio ordinario, concluía que, aunque la norma tenía una finalidad legítima desde el punto de vista constitucional, la misma no resultaba adecuada para lograr dicho objetivo y se proponía declararla inválida.

39. Sin embargo, en sesión del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, una mayoría de siete Ministras y Ministros se pronunció a favor de la conclusión del proyecto y por declarar la invalidez del artículo 17, fracción IV, de la Ley que Crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario del Baja California. En este sentido, y en términos de los artículos 105, fracción II, párrafo quinto⁵⁴, de la Constitución Federal y 72 de la Ley Reglamentaria,⁵⁵ al no lograrse la votación calificada necesaria para declarar la invalidez, lo procedente es **desestimar** el planteamiento de la Comisión accionante.

VIII. EFECTOS

40. De conformidad con la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria, en relación con el artículo 73 del mismo ordenamiento,⁵⁶ este Tribunal Pleno debe establecer y concretar los efectos de esta sentencia. En este sentido, se determina que la invalidez declarada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Baja California.
41. 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 **desestima** la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 17, fracción IV, de la Ley que Crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California, expedida mediante el Decreto No. 58, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de abril de dos mil veinte.

TERCERO. Se declara la **invalidez** del artículo 17, fracción I, en su porción normativa “por nacimiento”, de la Ley que Crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California, expedida mediante el Decreto No. 58, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de abril de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Baja California, en atención a lo establecido en los apartados VII y VIII de esta decisión.

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

Notifíquese 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 resolutive primero:

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

⁵⁴ **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 resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

⁵⁵ **Artículo 72.** Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.

Si con posterioridad a la entrada en vigor de la declaratoria se aplicara la norma general declarada inválida, el afectado podrá denunciar dicho acto de conformidad con el procedimiento previsto para tal efecto en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵⁶ **Artículo 41.-** Las sentencias deberán contener: (...)

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

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

respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la certeza y precisión de la norma reclamada, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su inciso B), consistente en declarar la invalidez del artículo 17, fracción IV, de la Ley que Crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California, expedida mediante el Decreto No. 58, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta de abril de dos mil veinte. Las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales en contra de las consideraciones, Pardo Rebolledo únicamente por el tema competencial, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat separándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su inciso A), consistente en declarar la invalidez del artículo 17, fracción I, en su porción normativa "*por nacimiento*", de la Ley que Crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California, expedida mediante el Decreto No. 58, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta de abril de dos mil veinte. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de las señoras Ministras y de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes. Doy fe.

Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Javier Laynez Potisek**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **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 quince fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 182/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del diecisiete de agosto de dos mil veintiuno. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a diez de enero de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 182/2020, RESUELTA EN SESIÓN PÚBLICA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL DIECISIETE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIUNO.

En la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, el Tribunal Pleno declaró la inconstitucionalidad, entre otros numerales, de la porción normativa “por nacimiento” contenida en el artículo 17, fracción I, de la Ley que Crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California, expedida mediante Decreto número 58 publicado el treinta de abril de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado, por cuanto establece tal requisito para ocupar el cargo de persona comisionada del Sistema Penitenciario de Baja California.

Para arribar a tal conclusión, el Tribunal Pleno partió de las consideraciones en que se basaron, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 87/2018,³⁰ 59/2018,³¹ 4/2019,³² 35/2018,³³ 40/2019,³⁴ 88/2018,³⁵ 93/2018,³⁶ 45/2018 y su acumulada 46/2018,³⁷ 111/2019,³⁸ 157/2017,³⁹ 67/2018 y su acumulada 69/2018⁴⁰ y 113/2020⁴¹, en las que se llegó a la conclusión 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, cuando los funcionarios correspondientes no están previstos en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución o las leyes federales requieren la nacionalidad mexicana por nacimiento.

Esto es, consideró que en relación con dicho mandato constitucional, si bien este Tribunal Pleno, en sus diversas integraciones, ha construido varias interpretaciones de las cuales pudieran surgir distintas interrogantes; en el asunto sometido a examen, la cuestión a dilucidar se constreñía a determinar, únicamente, si la atribución de establecer como requisito de elegibilidad para ocupar cargos públicos el ser mexicano por nacimiento, en términos del artículo 32 constitucional, le compete o no a las legislaturas de los Estados.

Así, con base en ello, este Alto Tribunal arribó a la convicción de que las legislaturas de los Estados no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad para ocupar cargos públicos, pues derivado de la interpretación sistemática del artículo 1º constitucional, en relación con el diverso 32 del máximo ordenamiento, la propia Constitución Federal reservó todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía a la Federación y sus funcionarios, por lo que de acuerdo con nuestro orden constitucional, la facultad para determinar los cargos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento no le corresponde a las entidades federativas, quienes no pueden realizar por sí mismas actos encaminados a ese objetivo.

En efecto, se sustentó que siendo la Norma Fundamental la que expresamente contiene reserva explícita de ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento, señalando en diversos preceptos aquellos que por corresponder a la titularidad de los Poderes de la Unión o bien, a ámbitos que inciden en la estructura básica estatal o en aspectos relativos a la soberanía nacional o a la defensa de ésta, se limitan, en principio, a quienes tengan esas calidades, por lo que la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad, no corresponde a las entidades federativas, por lo que éstas no pueden, en ningún caso, establecer esos requisitos para acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandando de la Constitución Federal.

Dicha razón llevó a este Tribunal Pleno a declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada, al considerar que el Congreso del Estado de Baja California en el artículo 17, fracción I, de la Ley que Crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California, en la porción normativa “por nacimiento”, incorpora el requisito de la nacionalidad mexicana para ocupar el cargo de persona comisionada del Sistema Penitenciario de Baja California y como dicho funcionario no está previsto en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución o las leyes federales requieren la nacionalidad mexicana por nacimiento, la disposición que establece dicha exigencia para ejercerlo resulta inconstitucional, sin que fuera necesario, se especificó, verificar si la norma impugnada tiene un fin válido, pues resultó inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.

Ahora bien, aunque en múltiples precedentes y con diversas integraciones, se ha venido estudiando este mismo tema de manera diferenciada, tal es el caso de las acciones de inconstitucionalidad 31/2011 y de las diversas 22/2011, 20/2012 y 40/2012, en las cuales, incluso, voté en contra respecto de los criterios que en ellas se sostuvieron; atendiendo a que en diversas sesiones públicas, particularmente, en las más recientes, como lo son las acciones de inconstitucionalidad 111/2019 y 157/2017 (las cuales sirvieron de sustento al presente asunto), señalé que me sumaría, reservando mi criterio, a la posición de los Ministros que sostuvieron que hay que privilegiar la interpretación sistemática de la Constitución entre los artículos 32 y 1º, de la cual deriva la exclusión de la posibilidad de que los Estados puedan legislar en esta materia, a fin de lograr una votación mucho más consolidada.

En ese sentido, el presente voto concurrente tiene como propósito reiterar la postura que externé al votar las acciones de inconstitucionalidad 22/2011¹, en la que formulé voto particular, el cual, a su vez, reiteró mi postura en las diversas acciones 48/2009², 20/2011³ y 31/2011⁴ –en su parte conducente–.

Lo anterior, en virtud de que considero que el límite impuesto para establecer los casos en que sólo los mexicanos por nacimiento pueden ocupar un determinado cargo, resultan muy cuestionables por su generalidad, falta de uniformidad y por no profundizar el análisis de los cargos y sus funciones para determinar la supuesta vulneración a los principios de igualdad y no discriminación, a la luz de la restricción establecida en el artículo 32, en relación con la parte final del artículo 1º, ambos de la Ley Fundamental; por lo que, en mi opinión, en estos asuntos en los que se cuestiona la constitucionalidad de la reserva de ser mexicano por nacimiento para ocupar ciertos cargos, ya sea que la invalidez de la norma se haya declarado por la falta de facultades de los Congresos locales o bien, por la falta de razonabilidad de la reserva, resulta necesario hacer un análisis pormenorizado de los cargos y de las razones por las cuales se puede considerar o no razonable –atendiendo a la nueva redacción del artículo 1º constitucional– establecer esta medida, estudiando a su vez también si la medida es restrictiva o no.

Es decir, en mi opinión, tal como lo anuncié al resolver las acciones de inconstitucionalidad antes aludidas, dado el nuevo modelo de derechos humanos que, en cierto modo, obliga a tomar en consideración los derechos de igualdad y no discriminación, considero que debe realizarse un análisis profundo tanto de las funciones que tienen encomendadas los funcionarios señalados en la norma impugnada, así como de las razones que motivaron el establecimiento del requisito consistente en la nacionalidad por nacimiento para desempeñar esos cargos, a fin de poder establecer si la distinción descansa en una finalidad constitucionalmente válida, a través de un test idóneo de razonabilidad y proporcionalidad para juzgar la medida legislativa, interpretando el artículo 32 constitucional, a la luz del contenido del precepto 1º de la Carta Magna.

Conforme a lo antes señalado explico mi voto en asuntos como el que ahora se refiere, con el carácter de “reserva de criterio” en términos de lo que expresa y justifica el presente voto concurrente.

Atentamente,

Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- Rúbrica.

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 en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente del señor Ministro José Fernando Franco González Salas, formulado en relación con la sentencia del diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 182/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a diez de enero de dos mil veintidós.- Rúbrica.

¹ Fallada el treinta y uno de enero de dos mil trece. Promovida por la Procuradora General de la República, en contra de los artículos 36, fracción I, 37, fracción I, y 39, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En dicha resolución, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los citados preceptos, por estimarlos violatorios de lo dispuesto por el artículo 1º de la Constitución Federal, al establecer como requisito la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar los cargos de Agente del Ministerio Público, Oficial Secretario del Ministerio Público y Agente de la Policía de Investigación, respectivamente.

² Fallada el catorce de abril de dos mil nueve. Esta acción se interpuso por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos el veintinueve de junio de dos mil nueve y fue fallada el catorce de abril de dos mil once.

Curiosamente en esta Acción de Inconstitucionalidad concurrió la Procuraduría General de la República y emitió opinión para sostener la constitucionalidad del requisito de ser mexicano por nacimiento, en todos los casos impugnados en esa acción; bajo argumentos que, en lo general, yo comparto.

³ Fallada el nueve de enero de dos mil once. Promovida por la Procuradora General de la República, en contra de los artículos 36, fracción I, 37, fracción I, y 39, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En dicha resolución, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los citados preceptos, por estimarlos violatorios de lo dispuesto por el artículo 1º de la Constitución Federal, al establecer como requisito la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar los cargos de Agente del Ministerio Público, Oficial Secretario del Ministerio Público y Agente de la Policía de Investigación, respectivamente.

⁴ En la discusión y votación de la acción de inconstitucionalidad 31/2011, que fue fallada el catorce de mayo de dos mil doce, no participé por encontrarme en período de vacaciones, por haber sido integrante de la Comisión que permaneció trabajando en el periodo de receso de diciembre de dos mil once.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 182/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 182/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 17, fracciones I, en la porción normativa “por nacimiento” y IV, de la Ley que Crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California, expedida mediante Decreto No. 58, publicado en el Periódico Oficial del referido Estado el treinta de abril de dos mil veinte.

Durante la discusión, manifesté no estar de acuerdo con la metodología y las consideraciones de los apartados del estudio de fondo, por lo que a continuación, expondré las razones que sustentan mi voto en cada uno de ellos, en el orden en que quedaron plasmados en la sentencia:

A) ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA EXIGENCIA DE CONTAR CON NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO PARA EJERCER EL CARGO DE PERSONA COMISIONADA.

a) Fallo mayoritario.

La sentencia analiza el segundo argumento de invalidez planteado por la accionante en relación con la falta de competencia del Congreso Local para establecer el requisito consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar el cargo de Comisionado Estatal del Sistema Penitenciario en el artículo 17, fracción I, de la Ley que Crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California¹.

Al efecto, retoma las consideraciones sostenidas por el Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 87/2018², 59/2018³, 4/2019⁴, 35/2018⁵, 40/2019⁶, 88/2018⁷, 93/2018⁸, 45/2018 y su acumulada 46/2018⁹, 111/2019¹⁰, 157/2017¹¹, 67/2018 y su acumulada 69/2018¹² y 113/2020¹³, en el sentido de que, de una interpretación del artículo 32 de la Constitución General¹⁴, se desprende que todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía queda reservado a la Federación, por lo que las Legislaturas Locales no se encuentran facultadas para exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento para acceder a cargos públicos.

De este modo, califica como fundado el argumento de invalidez referido, al tiempo que desestima el alegato del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California en cuanto a que el cargo de que se trata se relaciona con la seguridad pública (materia concurrente), sobre la base de que el Congreso Local previó el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento, siendo ésta una atribución reservada al Congreso de la Unión; por lo que declara la inconstitucionalidad de la norma impugnada y determina que, dada la conclusión alcanzada, resulta innecesario analizar el primer argumento de invalidez formulado por la promovente en torno a si dicha norma tiene un fin válido.

b) Razones del voto concurrente.

Aun cuando coincido con la invalidez del artículo 17, fracción I, en la porción normativa “por nacimiento”, de la Ley que Crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California, no comparto las consideraciones del fallo, que retoman lo sostenido mayoritariamente por el Pleno en las acciones de

¹ Ley que Crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California ARTÍCULO 17. Para acceder al cargo de Comisionado se requiere:

I. Ser mexicano por nacimiento; (...).

² Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos.

³ Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos.

⁴ Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos.

⁵ Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

⁶ Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos.

⁷ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de diez votos.

⁸ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

⁹ Resulta en sesión de dieciocho de junio de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

¹⁰ Resuelta en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

¹¹ Resuelta en sesión de veintitrés de julio de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

¹² Resuelta en sesión de treinta de julio de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

¹³ Resuelta en sesión de veintidós de abril de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos.

¹⁴ Constitución General

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

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

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

Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, 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.

inconstitucionalidad 87/2018, 59/2018, 4/2019, 35/2018, 40/2019, 88/2018, 93/2018, 45/2018 y su acumulada 46/2018, 111/2019, 157/2017, 67/2018 y su acumulada 69/2018 y 113/2020, 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 48/2009¹⁵, 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.

Al respecto, he explicado que el artículo 32 de la Constitución General debe interpretarse de la manera más restrictiva posible para evitar discriminar entre mexicanos por nacimiento y naturalización; la única interpretación que permite lograr este objetivo es que ni la Federación ni las entidades federativas pueden hacer distinciones entre mexicanos por nacimiento y naturalización; y esta interpretación es acorde con el principio pro persona, puesto que, si los artículos 1º de la Constitución General y 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíben la discriminación por origen nacional y el diverso 23.1, inciso c), 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 referida acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018, 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 1º, 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.

B) ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA EXIGENCIA DE NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO PARA EJERCER EL CARGO DE PERSONA COMISIONADA.

a) Fallo mayoritario

La sentencia desestima la acción de inconstitucionalidad en relación con el artículo 17, fracción IV, de la Ley que Crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California¹⁶, impugnado por la accionante por considerar que, al establecer el requisito consistente en no haber sido condenado por delito doloso para ser titular de dicho órgano, viola los principios de igualdad y no discriminación y de reinserción social, al no tener en cuenta si el ilícito se relaciona o no con las funciones que se deberán desarrollar; lo anterior, al no haberse obtenido una mayoría calificada de ocho votos para declarar su invalidez¹⁷.

El proyecto que se sometió a consideración del Tribunal Pleno retomaba lo sostenido mayoritariamente en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016¹⁸, 85/2018¹⁹, 86/2018²⁰, 50/2019²¹, 125/2019²², 108/2020²³,

¹⁵ Resuelta en sesión de catorce de abril de dos mil once.

¹⁶ **Ley que Crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California**

ARTÍCULO 17. Para acceder al cargo de Comisionado se requiere:

IV. No haber sido condenado por delito doloso; (...).

¹⁷ Votaron a favor del sentido los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea y en contra los Ministros Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

¹⁸ Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, por unanimidad de once votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de no contar con antecedentes penales para ejercer el cargo de Jefe de Manzana o Comisario Municipal del Estado de Veracruz.

¹⁹ Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de no contar con antecedentes penales para poder obtener una licencia para ejercer el cargo de Agente Inmobiliario en el Estado de Baja California Sur.

²⁰ Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de no contar con antecedentes penales para ejercer el cargo de Director General en Organismos Descentralizados Operadores de Agua Potable del Estado de Sonora.

²¹ Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de no contar con antecedentes penales para integrar el Comité de Contraloría Social del Estado de Hidalgo.

²² Resuelta en sesión de quince de abril de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de no haber sido sancionado por alguna autoridad administrativa federal, estatal o municipal, o por el Consejo de la Judicatura con motivo de una queja presentada en su contra o de un procedimiento de responsabilidad iniciado de oficio para ejercer el cargo de Director del Centro de Evaluación y Control de Confianza del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

117/2020²⁴, 118/2020²⁵, 184/2020²⁶ y 263/2020²⁷, en las que se declaró inconstitucional el requisito de no contar con antecedentes penales o no haber sido condenado por delito doloso para ejercer un cargo público y, a la luz de un test de escrutinio ordinario, concluía que, aun cuando el requisito en cuestión perseguía un fin constitucionalmente legítimo, no resultaba adecuado para lograr dicho objetivo.

b) Razones del voto concurrente.

Aunque la acción se desestimó respecto del artículo 17, fracción IV, de la Ley que Crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California, me manifesté a favor de la propuesta de declarar su invalidez, pero en contra de la metodología desarrollada para tal efecto, conforme a la cual se determinaba, de acuerdo con lo sostenido mayoritariamente por el Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 85/2018, 86/2018, 50/2019, 125/2019, 108/2020, 117/2020, 118/2020, 184/2020 y 263/2020, que el requisito consistente en no haber sido condenado por delito doloso no superaba un test de escrutinio ordinario, al no tener una relación clara, directa e indefectible con la creación de un filtro estricto de acceso a un cargo público, por comprender conductas diversas a las estrechamente vinculadas con el perfil requerido para ser titular de dicha Comisión.

Lo anterior, pues, en reiteradas ocasiones he señalado que, aunque la regla general de análisis del derecho de acceder a un cargo público es a través de un test de razonabilidad, este requisito incide en una categoría sospechosa relacionada con las personas con antecedentes penales que, como grupo vulnerable discriminado estructuralmente, encuadran en la cláusula "cualquier otra que atente contra la dignidad humana", a que se refiere el párrafo último del artículo 1º constitucional²⁸; por lo que debe someterse a un test de escrutinio estricto.

En este sentido, consideré que, si bien la medida impugnada perseguía un fin constitucionalmente imperioso, relacionado con los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo y honradez, rectores de la actuación de las instituciones de seguridad pública, en términos del artículo 21, párrafo noveno, constitucional²⁹; no estaba estrechamente vinculada con dicho objetivo, dado su carácter absoluto y sobreinclusivo, que no permitía diferenciar los casos en que la comisión de un delito doloso (por su tipo, gravedad o fecha de comisión) indudablemente revelaba la falta de aptitud de la persona que aspirara a ocupar el cargo de Comisionado Estatal del Sistema Penitenciario de aquéllos en los que no.

Así, la amplitud con que estaba redactada la norma controvertida tenía como efecto la exclusión de personas que -en cualquier momento de su vida- hubieran cometido un delito doloso, sin tomar en cuenta que los antecedentes penales no reflejan nada concluyente sobre la calidad e idoneidad para ejercer el cargo.

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 cinco fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, 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 diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 182/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a diez de enero de dos mil veintidós.- Rúbrica.

²³ Resuelta en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de no haber sido sentenciado por la comisión de delitos calificados para ejercer el cargo de Comisario, Subcomisario y Jefe de Manzana del Estado de Yucatán.

²⁴ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de no haber recibido condena por delito doloso para poder realizar estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción en el Estado de Chihuahua.

²⁵ Resuelta en sesión de veinte de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de más de un año para ejercer el cargo de Titular de la Jefatura del SATTAM del Estado de Tamaulipas.

²⁶ Resuelta en sesión de dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso para ejercer el cargo de Comisionado de Búsqueda de Personas del Estado de Guanajuato.

²⁷ Resuelta en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso para ejercer el cargo de Comisionado de Búsqueda de Personas del Estado de Nayarit.

²⁸ **Constitución General**

ARTÍCULO 1º. (...)

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.

²⁹ **Constitución General**

ARTÍCULO 21. (...)

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. (...)