

## 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 56/2021, así como los Votos Particular y Concurrente de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

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 56/2021**  
**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS**  
**DERECHOS HUMANOS**

**PONENTE:** MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK  
**SECRETARIA:** ÉRIKA YAZMÍN ZÁRATE VILLA  
**COLABORÓ:** JOSÉ VLADIMIR DUARTE YAJIMOVICH

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

#### SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 56/2021 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 35, párrafo segundo, fracción V; 73, fracción V; 121, fracciones I, en la porción normativa "*por nacimiento*", II, en la porción normativa "*ni estar sujeto a proceso penal*"; VIII, en la porción normativa "*ni haber sido destituido inhabilitado*", y 125, fracción II, de la Ley Número 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada el primero de marzo de dos mil veintiuno en la Gaceta Oficial de la entidad.

#### I. ANTECEDENTES.

1. **Presentación de la demanda.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante "CNDH") promovió acción de inconstitucionalidad en la que cuestionó diversos artículos de la Ley Número 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada el uno de marzo de dos mil veintiuno. Las disposiciones impugnadas establecen lo siguiente:

**Artículo 35.** La Secretaría Ejecutiva es el órgano operativo del Consejo Estatal y del Sistema que funcionará con autonomía técnica, de gestión y presupuestal.

El Secretario Ejecutivo será el encargado de la efectiva instalación y funcionamiento del Consejo Estatal, quien además de cumplir con lo que establece la Constitución Local y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, deberá cumplir con los siguientes requisitos: (...)

V. No haber sido sentenciada o sentenciado por delito doloso o inhabilitado como servidora o servidor público.

**Artículo 73.** A cargo de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica, estará una persona titular de la Dirección, quien será nombrada por el Secretario, y se encargará de su funcionamiento, debiendo cumplir los siguientes requisitos: (...)

V. No haber sido sentenciada por delito doloso o inhabilitada como servidora o servidor público.

**Artículo 121.** Para ingresar al Servicio Profesional de Carrera Policial como policía, se hará por convocatoria pública abierta validada por la Comisión del Servicio Profesional de Carrera Policial, bajo los requisitos que se señalan a continuación:

I. Ser persona mexicana por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; sin tener otra nacionalidad;

II. Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenada o condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal; (...)

VIII. No estar suspendida o suspendido, o inhabilitada o inhabilitado, ni haber sido destituido inhabilitado por resolución firme como servidora o servidor público; (...)

**Artículo 125.** Las y los integrantes que se hayan separado de una institución policial por no más de tres años, podrán reingresar cumpliendo los requisitos de ingreso previstos en esta Ley y demás disposiciones aplicables, siempre que no se encuentren en alguno de los supuestos siguientes: (...)

II. Que la persona no esté sujeta a proceso penal; a procedimiento por incumplimiento a los requisitos de permanencia o por violación a sus obligaciones y deberes o a procedimiento de responsabilidad administrativa conforme a las leyes de la materia;

2. **Concepto de invalidez.** La accionante argumenta, en síntesis, lo siguiente:

**ÚNICO. Las disposiciones impugnadas vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, a la seguridad jurídica, libertad de trabajo y acceso a un empleo público, así como los principios de presunción de inocencia, reinserción social y legalidad.**

- A. Requisitos de *no haber sido sentenciado por la comisión de un delito doloso y no haber sido inhabilitado o destituido como servidor público.***

- Los artículos 35, párrafo segundo, fracción V, 73, fracción V -ambas fracciones en su totalidad-, y 121, fracción VIII, en la porción normativa "*ni haber sido destituido o inhabilitado*", de la Ley Número 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (en adelante "*ley impugnada*") resultan contrarios a los derechos de igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y acceso a un cargo público, pues impiden injustificadamente el acceso a las titularidades de la Secretaría Ejecutiva del Sistema y del Consejo Estatal de Seguridad Pública, de la Dirección de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica de la Secretaría de Seguridad Pública, así como al Servicio Profesional de Carrera Policial cuando las personas hayan sido sentenciadas por delito doloso, inhabilitados o destituidos como servidores públicos, aun cuando ya hayan cumplido la pena o sanción impuesta por los delitos o faltas cometidas.
- Las normas excluyen y discriminan a las personas por su condición social y/o jurídica (haber sido sancionado) para ocupar un cargo público. A pesar de que se trata de puestos afines a la procuración de justicia, la generalidad y amplitud de las normas impugnadas las hacen sobre-inclusivas e impiden acceder, en condiciones de igualdad, a los empleos públicos a todas las personas que fueron sancionadas penal o administrativamente. En el caso, ni siquiera se justifica esta restricción con la función de desempeñar o la probable afectación al desempeño del cargo.
- Aunque las funciones que realiza el personal de la policía están encaminadas a la seguridad pública, que los aspirantes hayan sido sancionados no implica que carezcan de aptitud para desempeñar el cargo público, ya que puede tratarse de delitos o faltas que no sean graves para la sociedad. A pesar de que para acceder al cargo se exige cierta probidad, honestidad e idoneidad de la persona, lo cierto es que el requisito impugnado no necesariamente logra este objetivo y termina por excluir a las personas que pretenden reinserirse a la sociedad. Máxime que la función que se ha otorgado al derecho penal y sancionador en el Estado democrático de derecho no tiene el alcance de definir o marcar al infractor - respecto de su conducta- por el resto de su vida, ni mucho menos asumir que éste carecerá de honestidad o probidad.
- Los requisitos impugnados tampoco especifican el tipo de falta que dio origen a la sanción, ni la temporalidad, por lo que no garantizan que las personas no sean aptas para desempeñar un cargo público. Tampoco permiten identificar si la destitución o inhabilitación es por resolución firme de naturaleza administrativa, civil o política, ni distingue entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas, ni entre faltas o delitos graves o no graves; no contiene límite temporal (si fue hace varios años o recientemente), ni distingue entre personas sancionadas que ya cumplieron o si están vigentes o si siguen surtiendo efectos. Dado que se coloca en una condición social inferior a quienes han sido sancionados, la norma compromete de forma indirecta la prohibición del artículo 22 constitucional, en tanto que las sanciones adquieren un carácter permanente.

- **Test de escrutinio estricto de proporcionalidad para el requisito de no haber sido sentenciado por delito doloso.** La condición social y/o jurídica de *haber sido sancionado* puede considerarse como una categoría sospechosa, ya que éstas no son limitadas, por lo que justifica un estudio de escrutinio estricto. Los artículos 35 y 73, ambos en su fracción V de la ley impugnada, en la porción normativa "*no haber sido sentenciado por delito doloso*", son discriminatorios y no cumplen con el test, ya que a juicio de la accionante no existe una justificación constitucional para tal exigencia. El legislador local no hizo una relación entre el requisito de *no haber sido sentenciado* (ni determinó la gravedad o tipo de delito cometido) y la función de las actividades que corresponde realizar en el cargo público. Por ello, a su juicio el requisito carece de un fin constitucionalmente válido, lo que imposibilita cumplir con el resto de las gradas (idoneidad y necesidad).
- No obstante, en caso de considerar que sí cuenta con una justificación constitucionalmente válida, estima que no es la medida menos restrictiva. Los alcances de la norma son extremadamente amplios y debían limitarse a cuando se hayan cometido conductas delictivas realmente gravosas y vinculadas con las funciones del puesto correspondiente, de tal manera que con ello se pudiera poner en duda la capacidad del aspirante para desempeñar el cargo con providencia, integridad y honestidad.
- **Test de proporcionalidad ordinario del requisito de no haber sido inhabilitado o destituido en el servicio público.** Las porciones normativas de los artículos 35 y 73, ambos en su fracción V, así como el 121, en la diversa VIII, de la Ley Impugnada, que establecen el requisito de *no haber sido inhabilitado o destituido del servicio público* para acceder a los cargos de seguridad pública no superan el test. Si bien los requisitos cuentan con una justificación constitucionalmente válida-garantizar que las personas interesadas en acceder al cargo cumplan con algunas calidades-, no resultan idóneos, pues no garantizan que los aspirantes lleven a cabo su labor en condiciones de eficacia, eficiencia y honradez. Haber sido sancionado administrativamente no necesariamente tiene impacto directo en el cumplimiento de la función si la sanción no incide directamente en la capacidad del aspirante para ejercer el cargo público, de ahí que no es idónea y deba declararse inconstitucional. Similares consideraciones se sostuvieron al resolver la acción de inconstitucionalidad 111/2019, fallada el veintiuno de julio de dos mil veinte.

**B. Requisito de no estar sujeto a proceso penal o administrativo.**

- Son inconstitucionales las porciones normativas de los artículos 121, fracción II, en la porción normativa "*ni estar sujeto a proceso penal*", y 125, fracción II, consistente en "*no esté sujeta a proceso penal; a procedimiento por incumplimiento a los requisitos de permanencia o por violación a sus obligaciones y deberes o a procedimiento de responsabilidad administrativa conforme a las leyes de la materia*", de la ley impugnada. Están dirigidos a personas que no han sido declaradas responsables penal o administrativamente y que su conducta no ha sido comprobada. Por ello se genera un espectro de discriminación que excluye a las personas sujetas a procedimiento de responsabilidad para ingresar o reingresar como policías.
- El requisito coloca en un plano de igualdad al condenado por delito doloso y al que está sujeto a proceso, cuando son situaciones muy diferentes. Mientras a los primeros ya se les probó la responsabilidad y sancionó, a los segundos no. Dicha situación viola del principio de presunción de inocencia como regla de trato en su vertiente extraprocesal porque sanciona a las personas sujetas a un proceso penal con no poder aspirar a un cargo público de policía sin que se les haya probado su responsabilidad penal.
- El requisito de *no estar sujeto a procedimiento por incumplimiento a los requisitos de permanencia, por violación a sus obligaciones y deberes o algún procedimiento de responsabilidad administrativa* también viola dicho principio. Que una persona se encuentre sujeta a este tipo de procedimientos no es impedimento para acceder a los cargos, pues incluso en estos también se debe presumir la inocencia en tanto no exista una resolución que los declare responsables, ya que también se busca evitar que se equipare al sancionado con alguien que está en proceso y aún puede demostrar su inocencia.

**C. Inconstitucionalidad del requisito de tener nacionalidad mexicana por nacimiento.**

- El artículo 121, fracción I, en la porción normativa "*por nacimiento*" de la Ley impugnada es inconstitucional por dos razones. La primera, porque impide o excluye de manera injustificada y discriminatoria el acceso al Servicio Profesional de Carrera Policial a los mexicanos por naturalización.

Además, vulnera el derecho a elegir libremente un trabajo lícito cuando se cumpla con las condiciones de idoneidad y capacidad.

- En segundo lugar, el legislador local está imposibilitado para prever ese requisito. Sólo la Constitución Federal y, en su caso, el Congreso de la Unión, pueden establecer qué cargos deben ser ejercidos por mexicanos por nacimiento. Se buscó exigir este requisito cuando se trate de cargos relacionados con el destino político de la nación, áreas estratégicas, prioritarias del Estado, o seguridad y defensa nacional. Esto es, cargos ligados a conceptos como la lealtad, identidad o soberanía nacionales, en los que deben evitarse compromisos con Estados extranjeros.
  - Al fallar la acción de inconstitucionalidad 49/2008, el Pleno sostuvo que la facultad de configuración legislativa prevista en el artículo 32 constitucional no es irrestricta, sino que debe satisfacer una razonabilidad en función del cargo y de los objetivos de la reforma a dicho precepto. Aunado a ello, al fallar la acción de inconstitucionalidad 93/2018, el Pleno sostuvo que las legislaturas locales no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a las personas mexicanas por nacimiento. Esto es, no pueden exigir ser mexicano por nacimiento como requisito para acceder a cualquier otro cargo público en la entidad federativa que no sean los señalados por la propia Constitución Federal. Este criterio se ha reiterado en las acciones de inconstitucionalidad 35/2018, 46/2018, 59/2018, 87/2018, 88/2018, 4/2019 y 40/2019.
  - El requisito de ser mexicano por nacimiento para acceder al cargo de policía no es un supuesto autorizado por la Constitución Federal, además de que el legislador no está autorizado para establecerlo. La función de los policías es evitar la comisión de delitos, garantizar, mantener y restablecer la paz, el orden público y la seguridad de la comunidad. Aunque las funciones están relacionadas con la seguridad pública, no se orientan a los fines del artículo 32 constitucional, ya que no son cargos ligados con la lealtad, la identidad o soberanía nacionales.
  - El requisito también es una medida legislativa discriminatoria, pues impide con base en una categoría sospechosa (como es la nacionalidad) acceder al cargo público de policía. La constitución sólo prohíbe que los miembros de los cuerpos de policía sean extranjeros, pero esto no se extiende a los mexicanos por naturalización ya que gozan de todos los derechos. De ahí que no deba existir distinción entre mexicanos por nacimiento o naturalización, a excepción de los cargos previstos en la Constitución Federal o establecidos por el Congreso de la Unión en las leyes correspondientes.
3. **Admisión de la demanda.** El Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida, y designó al Ministro Javier Laynez Potisek para que actuara como instructor en el procedimiento<sup>1</sup>. El instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para que rindieran sus respectivos informes, así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su respectiva representación convenga<sup>2</sup>.
  4. **Informes.** El instructor tuvo por rendido, primero, el informe del Poder Legislativo<sup>3</sup>. Posteriormente, y una vez desahogada la prevención que se le hizo<sup>4</sup>, se tuvo por rendido el informe del Poder Ejecutivo<sup>5</sup>. En sus respectivos escritos las autoridades defendieron la constitucionalidad de la norma, pero no plantearon causas de improcedencia.
  5. **Informe del Poder Ejecutivo.** En éste se plantearon los siguientes argumentos:
    - Las normas impugnadas tienen como finalidad garantizar las bases de legalidad, honradez e imparcialidad que rigen la prestación del servicio público, así como que éste sea dirigido por personas con aptitudes, cualidades y antecedentes de conducirse con el más estricto apego y respeto a las normas y a la sociedad en general. Con ello se busca proyectar una imagen de confianza en las

<sup>1</sup> Acuerdo de siete de abril de dos mil veintiuno. Expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 56/2021.

<sup>2</sup> Acuerdo de veintiocho de abril de dos mil veintiuno. Expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 56/2021.

<sup>3</sup> Acuerdo de diecisiete de junio de dos mil veintiuno. Expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 56/2021.

<sup>4</sup> Acuerdo de nueve de junio de dos mil veintiuno. Expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 56/2021. En dicho oficio se da cuenta que el informe fue remitido de manera electrónica por José Pale García, pero no se tuvo por rendido porque no tenía reconocida la personalidad en el asunto. Por tanto, se requirió al Ejecutivo local para que en un plazo de tres días hábiles enviara: a) la copia certificada de la documentación que lo acreditara como representante del Poder Ejecutivo de Veracruz o, en su caso, b) el escrito original a través del cual se rinde el informe requerido, con la firma autógrafa del promovente (secretario de gobierno). También se les apercibió para que remitiesen una copia certificada o un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad que contiene el decreto impugnado en este medio de control.

<sup>5</sup> Acuerdo de siete de julio de dos mil veintiuno. Expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 56/2021. En éste se le tuvo por desahogada la prevención y por rendido el informe remitido.

instituciones públicas. Así, las normas buscan limitar la capacidad de los funcionarios públicos de nombrar o designar personas que no cuenten con requisitos establecidos en la ley impugnada.

- Los planteamientos de CNDH son inatendibles, pues a los justiciables no se les ha privado de derechos ni se les impide acceder a un cargo público. El acceso a éste corresponde determinarlo a otros funcionarios públicos facultados para ello y es un aspecto discrecional.
6. **Informe del Poder Legislativo.** Por su parte, el Congreso manifestó lo siguiente en su informe:
- Las normas impugnadas no son inconstitucionales. Contrario a lo que sostiene la Comisión, una sentencia condenatoria por un delito doloso o un proceso pendiente de resolución son razón suficiente y fundada para que los ciudadanos no sean aptos para ocupar ciertos cargos públicos, ya que se presume no llevan una vida decente, decorosa, razonable y justa.
  - Un modo honesto de vivir hace referencia al comportamiento adecuado de los ciudadanos que hacen posible la vida cívica. El castigo por la comisión de un delito, o la sujeción a un proceso penal o administrativo sancionatorio, conlleva la pérdida de la reputación de un modo honesto de vivir. Dado que la seguridad pública busca salvaguardar la integridad, libertades y derechos de las personas, y vigilar el orden público y la paz, sí importa quiénes ostentan tales cargos, puesto que estos deben otorgar seguridad y confianza a los gobernados.
  - El requisito de ser mexicano por nacimiento no es inconstitucional. El artículo 32 constitucional no excluye a las legislaturas para regular sobre la materia, pues incluso existen en el Estado ciertos cargos públicos que establecen como requisito ser ciudadano por nacimiento, como sucede con los magistrados, diputados o el fiscal. Tampoco viola el principio de igualdad y no discriminación, pues busca que los titulares de las dependencias de seguridad pública estén libres de cualquier vínculo jurídico o sumisión a otros países, pues lo que se busca es el fortalecimiento de la seguridad pública, concepto ligado a los principios de lealtad e identidad y a evitar compromiso con Estados extranjeros.
7. **Alegatos.** Después de haber tenido por presentados los informes, el Ministro instructor concedió a las partes el plazo legal respectivo a efecto de que formularan sus alegatos por escrito<sup>6</sup>.
8. **Cierre de Instrucción.** Se tuvieron por formulados los alegatos de la CNDH, y al haber transcurrido el plazo legal concedido a las partes para formularlos, el Ministro instructor declaró cerrada la instrucción<sup>7</sup>.

## II. COMPETENCIA.

9. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>8</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>9</sup>, toda vez que se plantea la posible contradicción entre la Ley Número 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## III. OPORTUNIDAD.

10. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>10</sup> (en adelante, Ley Reglamentaria) prevé que: **a)** el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del siguiente al día en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial; **b)** para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles, en la inteligencia de que si el último

<sup>6</sup> Acuerdos siete de julio de dos mil veintiuno. Expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 56/2021.

<sup>7</sup> Acuerdo de once de agosto de dos mil veintiuno. Expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 56/2021.

<sup>8</sup> "Artículo 105. (...) II (...) 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; (...)"

<sup>9</sup> "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 (...)"

<sup>10</sup> "Artículo 60. El plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

día del plazo es inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente; y, **c)** cuando se trate de materia electoral, todos los días se considerarán hábiles<sup>11</sup>.

11. En el caso, las normas impugnadas se publicaron en la Gaceta Oficial de la entidad federativa el primero de marzo de dos mil veintiuno, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad inició el dos y concluyó el treinta y uno del mismo mes y año.
12. En ese contexto, si el escrito de demanda relativo a la presente acción de inconstitucionalidad fue depositado en el Buzón Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, se concluye que su presentación resulta **oportuna**.

#### IV. LEGITIMACIÓN.

13. De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria<sup>12</sup>, en relación con el diverso 59 del mismo ordenamiento legal, la peticionaria debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla.
14. La acción de inconstitucionalidad la promovió María del Rosario Piedra Ibarra, quien actúa en representación de la CNDH, y acreditó su personalidad con copia certificada del acuerdo de designación de doce de noviembre de dos mil diecinueve, emitido por el Senado de la República<sup>13</sup>. El artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional dispone que la CNDH podrá promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales, que vulneren los derechos protegidos en la Constitución Federal o en los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte<sup>14</sup>.
15. Bajo esa premisa, si la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, quien en virtud de su carácter de Presidenta se encuentra legitimada para interponerla en representación de la Comisión<sup>15</sup>, y además cuestiona la violación a diversos derechos humanos, este Alto Tribunal concluye que la acción de inconstitucionalidad fue interpuesta por parte legitimada.

#### V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.

16. No fueron planteadas por las autoridades ni se advierten de oficio por parte de este Alto Tribunal. Por tanto, lo procedente es estudiar el concepto de invalidez.

#### VI. ESTUDIO.

17. En virtud de la variedad de disposiciones impugnadas y de las distintas razones por las que se impugna su constitucionalidad, la metodología que seguirá el presente estudio será analizarlas en tres apartados principales. En el primero de ellos se realizará un estudio a partir del derecho a la igualdad, pero el estudio se dividirá en dos subapartados. En el primero de ellos se analizarán las porciones normativas "*No haber sido sentenciada o sentenciado por delito doloso*" del artículo 35, fracción V, y la diversa "*No haber sido sentenciada por delito doloso*" del artículo 73, fracción V, de la Ley impugnada. En el segundo subapartado se analizarán las porciones normativas "*o inhabilitado como servidora o servidor*"

<sup>11</sup> **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

<sup>12</sup> **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

<sup>13</sup> Foja 11 del expediente en que se actúa.

<sup>14</sup> **Artículo 105.-** (...) II. (...) 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."

<sup>15</sup> **Artículo 15.-** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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

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

público”, del artículo 35, fracción V; la porción “o inhabilitada como servidora o servidor público” del diverso 73, fracción V, y finalmente el artículo 121, fracción VIII, en la porción normativa “ni haber sido destituido inhabilitado” todos de la ley impugnada.

18. Por su parte, en el segundo apartado, a la luz del principio de presunción de inocencia, se analizarán las porciones normativas “ni estar sujeto a proceso penal” prevista en el artículo 121, fracción II, así como la diversa “Que la persona no esté sujeta a proceso penal; a procedimiento por incumplimiento a los requisitos de permanencia o por violación a sus obligaciones y deberes o a procedimiento de responsabilidad administrativa conforme a las leyes de la materia” de la fracción II, del artículo 125 de la ley impugnada. Finalmente, en el tercer apartado se estudiará el requisito de ser mexicano “por nacimiento” para acceder al Servicio Profesional de Carrera Policial, previsto en el artículo 121, fracción I, de la ley impugnada.

#### **Apartado A. Violación al principio de igualdad y no discriminación.**

##### **A.1. Estudio del requisito *no haber sido sentenciado por delito doloso*.**

19. **Concepto de invalidez y su calificación.** La CNDH sostiene que el requisito de *no haber sido sentenciado por delito doloso*, previsto en los artículos 35 y 73, ambos en su fracción V, vulneran los derechos de igualdad y no discriminación y a la libertad de trabajo, pues impiden injustificadamente el acceso a un cargo público bajo una base discriminatoria: *no haber sido sentenciado por delito doloso*. A su juicio, el requisito es sobre-inclusivo y termina por discriminar a todos los sentenciados penalmente por igual, ya que no delimita el tipo de delito, o si éste está relacionado con la función a desempeñar; tampoco establece temporalidad -si la sanción fue reciente o no-, ni la duración que tuvo la pena. Esto es, ni siquiera justifica la restricción con la probable afectación al desempeño del cargo, por lo que no está justificada constitucionalmente.
20. El planteamiento de la accionante es sustancialmente **fundado**. El requisito impugnado es tan amplio que genera un espectro de discriminación hacia las personas que han sido sentenciadas por la comisión de un delito doloso. Para demostrarlo se seguirá la metodología utilizada en la acción de inconstitucionalidad 118/2020<sup>16</sup>, en la que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó un requisito similar al que se impugna en este medio y concluyó que el requisito de *no haber sido condenado por delito doloso* para acceder a un cargo público resultaba inconstitucional por violar el derecho de igualdad.
21. **Doctrina constitucional de los precedentes aplicables al caso.** En la **acción de inconstitucionalidad 117/2020**<sup>17</sup> se resolvió que el requisito para ocupar un cargo público consistente en “*no haber recibido condenado por delitos dolosos*”, resulta contrario al derecho de igualdad. Y se estableció que es un requisito en extremo general, ya que comprende a cualquier persona condenada por cualquier delito doloso, aún y cuando el delito no guarde relación con las funciones del cargo. Además, la norma tampoco acota la gravedad del delito o la pena impuesta, con lo que se comprende incluso aquellos delitos a cuya comisión corresponda sanción alternativa que incluya una pena no privativa de libertad.
22. En la **acción de inconstitucionalidad 184/2020**<sup>18</sup> se analizó el requisito “*No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso*” para acceder al cargo de titular de la Comisión de Búsqueda de Guanajuato, y bajo un análisis de escrutinio ordinario se concluyó que era sobre-inclusivo y contrario al principio de igualdad y no discriminación, pues no resultaba idóneo ni mucho menos necesario para garantizar las características que se requieren para desempeñar el cargo público. Esto porque era una limitación genérica que excluía injustificadamente de la posibilidad de acceder al cargo a toda persona que hubiese sido condenada por la comisión de un delito doloso, sin importar la duración de la pena, cuándo fue cometida, el origen de la sanción o incluso si ésta ya fue cumplida.

<sup>16</sup> Fallada el 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.

<sup>17</sup> Resuelta el veinte de abril de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos. Se determinó invalidar el artículo 9, fracción V, de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua, expedida mediante Decreto No. LXVI/EXLEY/0589/2019 I P.O., publicado el cinco de febrero de dos mil veinte. Esa porción normativa contenía el requisito. “No haber recibido condena por delitos dolosos.”

<sup>18</sup> Fallada el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos.

23. Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 263/2020**<sup>19</sup>, también bajo un escrutinio ordinario, se declaró la invalidez del requisito de “no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso” para ser persona comisionada del organismo local de búsqueda. Ello, en virtud de que el requisito era en extremo general y comprendía cualquier persona condenada por cualquier delito doloso, sin importar si guardaba o no relación con la función encomendada. Este Pleno consideró que el legislador introdujo una diferenciación injustificada, que excluía a las personas condenadas de la posibilidad de acceder a la titularidad de la Comisión de Búsqueda del Estado de Nayarit, pese a cumplir con el resto de los requisitos. Finalmente, que esto implicaba introducir una exigencia de orden moral, ya que se le exigía al aspirante no haber incurrido anteriormente en una conducta jurídicamente reprochable para poder aspirar a la obtención del cargo, sin justificación objetiva en función del desempeño de esa labor.
24. Similares consideraciones se establecieron en la **acción de inconstitucionalidad 192/2020**<sup>20</sup>.
25. En las **acciones de inconstitucionalidad 118/2020**<sup>21</sup> y **182/2020**<sup>22</sup> se estableció que el **escrutinio ordinario**: debe realizarse por los jueces constitucionales en aquellos casos en los cuales la diferencia de trato supuestamente arbitraria no tenga como base alguna categoría sospechosa de las establecidas en el artículo 1º constitucional<sup>23</sup>. En estos casos, el test de proporcionalidad<sup>24</sup> se llevará a cabo mediante el análisis de la legitimidad de la medida, su instrumentalidad y su proporcionalidad<sup>25</sup>. Esto implica una variación importante del test estricto antes mencionado, consistente en que el estudio de la idoneidad y la necesidad de la medida se reducen a una revisión de su instrumentalidad para perseguir la finalidad constitucionalmente admisible, sin que se exija al legislador que se realice por los “mejores medios imaginables”<sup>26</sup>.
26. Así las cosas, en las sentencias de esas acciones se explicitaron las etapas del test de escrutinio ordinario o de razonabilidad para analizar las porciones normativas que se impugnaron. Y se consideró que las porciones analizadas no pasaban la grada de instrumentalidad de la medida, pues los requisitos que contenían eran sobre-inclusivos y no estaban relacionados con las funciones de los cargos. En esos casos también se concluyó que las porciones controvertidas violaban el derecho de igualdad.

<sup>19</sup> Fallada el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos.

<sup>20</sup> Resuelta el veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos. Se declaró la invalidez de la fracción VII, en su porción normativa “y no haber sido condenado por delito doloso”, del artículo 32 de la Ley Orgánica de Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas, publicada mediante Decreto 241, en el Periódico Oficial de esa entidad el veintinueve de junio de dos mil veinte.

<sup>21</sup> Resuelta el veinte de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos. Se invalidó: el artículo 13, apartado A, fracción IV, en su porción normativa “No haber sido sentenciado por delito doloso que haya ameritado pena privativa de la libertad por más de un año”, de la Ley que Establece el Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto No. LXIV-62, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de febrero de dos mil veinte.

<sup>22</sup> Resuelta el diecisiete de agosto de dos mil veintiuno. Por una mayoría de siete votos se proponía declarar la invalidez del artículo 17, fracción IV, de la Ley que Crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario del Baja California, expedida mediante Decreto número 58 publicado el treinta de abril del dos mil veinte en el Periódico Oficial local.

<sup>23</sup> El concepto de “arbitrariedad” no debe equipararse solamente con el de “contrario a ley” en un sentido únicamente formal, “sino que debe interpretarse de manera más amplia a fin de incluir elementos de incorrección, injusticia e imprevisibilidad”. Corte IDH. Caso Chaparro Álvarez y Lapo Itúñez vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párrafo 92.

<sup>24</sup> Tesis: 1a. VII/2017 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. 2013487. Primera Sala. Libro 38, Enero de 2017, Tomo I. Página. 380. Tesis Aislada (Constitucional). “DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO.”

<sup>25</sup> Tesis aislada P. VIII/2011, registro de IUS 161302, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 33, cuyo rubro es “IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES”.

<sup>26</sup> Cuando una distinción o clasificación normativa no implique la afectación de un derecho fundamental o alguna de las “categorías sospechosas referidas”, el examen de igualdad deberá *débil o poco estricto*, dando mayor deferencia a la libertad configurativa del legislador (se presume que la norma tildada de inconstitucional es válida), de forma que se evalúe únicamente si la ley o acto jurídico se encuentra “razonablemente relacionados” con un “finalidad legítima” para que no se consideren arbitrarios en ese sentido de incorrección, injusticia o imprevisibilidad, y además si dicha ley o acto jurídico constituye un medio proporcional.

En los Estados Unidos de América este escrutinio es utilizado en casos donde no esté involucrado un derecho fundamental o alguna categoría sospechosa y sea alegado que una distinción o clasificación legal viola el principio de igualdad o la cláusula de igualdad contenidas en la Quinta y Décima Cuarta Enmiendas. Así lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de Norteamérica desde el caso *Gulf, Colorado & Santa Fe Railway Co. v. Ellis* (165 U.S. 150, 1897): “It is apparent that the mere fact of classification is not sufficient to relieve a statute from the reach of the equality clause of the fourteenth amendment, and that in all cases it must appear not only that a classification has been made, but also that it is one based upon some reasonable ground, some difference which bears a just and proper relation to the attempted classification, - and is not a mere arbitrary selection” (Traducción libre: Es evidente que el mero hecho de la clasificación no es suficiente para eximir a una ley del alcance de la cláusula de igualdad de la decimocuarta enmienda, y que en todos los casos debe aparecer no sólo que se ha hecho una clasificación, sino también que se basa en algún motivo razonable, -alguna diferencia que guarde una relación justa y adecuada con el intento de clasificación- y que no sea una mera selección arbitraria.)

27. **Normas impugnadas.** En virtud de lo expuesto, lo procedente es analizar las porciones normativas controvertidas para determinar si existe una distinción y, posteriormente, determinar el nivel de escrutinio al que se les someterá para examinar su constitucionalidad. Para un adecuado análisis se estima pertinente transcribirlas y resaltar en el texto lo que será analizado:
- Artículo 35. La Secretaría Ejecutiva es el órgano operativo del Consejo Estatal y del Sistema que funcionará con autonomía técnica, de gestión y presupuestal.
- El Secretario Ejecutivo será el encargado de la efectiva instalación y funcionamiento del Consejo Estatal, quien además de cumplir con lo que establece la Constitución Local y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, deberá cumplir con los siguientes requisitos: (...)
- V. **No haber sido sentenciada o sentenciado por delito doloso** o inhabilitado como servidora o servidor público.
- Artículo 73. A cargo de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica, estará una persona titular de la Dirección, quien será nombrada por el Secretario, y se encargará de su funcionamiento, debiendo cumplir los siguientes requisitos: (...)
- V. **No haber sido sentenciada por delito doloso** o inhabilitada como servidora o servidor público.
28. **Las porciones normativas generan un trato diferenciado a las personas.** Este Tribunal Pleno considera que la disposición impugnada efectivamente genera una distinción entre determinados grupos de personas, pues excluye a las personas que han sido condenadas por delito doloso de la posibilidad de acceder a los cargos públicos de titular de la Secretaría Ejecutiva del sistema de seguridad pública local y de titular de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica. Sin embargo, esta no es una diferenciación de las proscritas por el artículo 1°, tal como se refirió en los párrafos anteriores y se concluyó en los precedentes narrados<sup>27</sup>. Por tal razón, el **tipo de escrutinio al que se deben someter las normas impugnadas es el ordinario**.
29. Una vez que este Tribunal Pleno ha determinado que es procedente analizar la medida por medio de un escrutinio ordinario, es necesario identificar los fines que se persiguen con la medida impugnada para estar en posibilidad de determinar si éstos resultan constitucionalmente válidos.
30. **Las porciones normativas tienen un fin constitucionalmente válido.** De acuerdo con lo expresado por el Poder Legislativo local, la medida tiene como objetivo fortalecer el sistema de seguridad pública en la entidad y garantizar a los ciudadanos que quienes ostenten la titularidad de los cargos relacionados con el rubro sean las personas *idóneas y adecuadas* que otorguen *seguridad y confianza* a los gobernados. A su juicio, la sentencia condenatoria por un delito doloso es razón suficiente para que un ciudadano no sea apto para cumplir con el cargo, pues indica que no tiene una vida decente, decorosa, razonable y justa.
31. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que buscar cierto perfil "idóneo" para desempeñar los cargos en materia de seguridad pública sí es un fin constitucionalmente legítimo.
32. **Instrumentalidad de la medida.** Si bien la medida podría perseguir un fin constitucionalmente válido, lo cierto es que no resulta adecuada para lograr dicho objetivo. El requisito de *no haber sido condenada por delito doloso* para poder ser nombrada persona titular de la Secretaría Ejecutiva o de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica no tiene relación directa, clara e indefectible para el cumplimiento del fin constitucionalmente válido perseguido (conseguir personas idóneas y adecuadas que otorguen seguridad y confianza a los gobernados).
33. En otras palabras, no existe base objetiva para determinar que una persona con una condena penal no otorgue seguridad y confianza a los ciudadanos, o que no tiene una vida decente, decorosa, razonable y justa. La medida impugnada se refiere a todo tipo de delitos dolosos que, por ello, abarcan conductas diversas a las estrechamente vinculadas con el perfil de los puestos referidos.
34. Para poder justificar la falta de instrumentalidad entre la medida y el fin buscado, cabe hacer un análisis de las funciones de cada puesto, a fin de determinar si el requisito está relacionado con éstas. El artículo 37 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave establece qué facultades tendrá la persona titular de la Secretaría Ejecutiva, entre las que destacan: a) fungir como enlace responsable de atender y dar seguimiento a la operación del Sistema Nacional en el Estado; b) proponer los contenidos de la Política Estatal en Seguridad Pública y

<sup>27</sup> De manera enunciativa, mas no limitativa, pueden mencionarse las acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 85/2018, 86/2018, 50/2019, 117/2020, 108/2020, 118/2020 y 263/2020.

someterla a la aprobación del Consejo Estatal, previa autorización de su Presidente; c) sugerir mejoras para administrar y sistematizar los instrumentos de información del Sistema Estatal a través del CEI; d) redactar, compilar y archivar los acuerdos que apruebe el Consejo Estatal, así como los instrumentos jurídicos que deriven de ellos; e) ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones del Consejo Estatal y de su Presidente; f) proponer la celebración de convenios de coordinación, colaboración y concertación que sean necesarios para el cumplimiento de los fines del Sistema Estatal; y, g) proponer al Consejo Estatal, políticas, lineamientos, protocolos, instrumentos y acciones para el mejor desempeño de las Instituciones de Seguridad Pública, entre otras funciones<sup>28</sup>.

35. Como se advierte, se trata de funciones relacionadas con aspectos administrativos y de coordinación para el funcionamiento del Consejo Estatal de Seguridad Pública. Incluso, la fracción XII expresamente prevé la facultad de realizar estudios especializados en materia de seguridad pública y la diversa XIX de dictar las medidas necesarias para garantizar el adecuado funcionamiento del sistema Estatal.
36. Por su parte, el artículo 74 de la Ley Impugnada prevé las funciones que la Dirección de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica tendrá a su cargo: a) fungir como enlace responsable para atender, solicitar y dar seguimiento a los asuntos que se tengan en coordinación con la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público Federal; b) sugerir mejoras para el funcionamiento de la Unidad; c) proponer la celebración de convenios de coordinación, colaboración o concertación necesarios para cumplir los fines de la unidad; d) dictar las medidas necesarias para garantizar el adecuado funcionamiento de la Unidad; e) analizar y consolidar información financiera, fiscal y patrimonial para la investigación de hechos que son considerados como ilícitos; f) coordinarse con dependencias de otros órganos de gobiernos para el intercambio de información necesaria para las investigaciones, entre otras<sup>29</sup>. Dichas funciones también están relacionadas con la seguridad pública,

<sup>28</sup> **Artículo 37.** Son funciones del Secretario Ejecutivo:

- I. Fungir como enlace responsable de atender y dar seguimiento a la operación del Sistema Nacional en el Estado, así como proporcionar al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública la información que éste requiera en los términos de la Ley General;
- II. Previa autorización del Presidente del Consejo Estatal, proponer los contenidos de la Política Estatal en Seguridad Pública y someterla a la aprobación del Consejo Estatal;
- III. Sugerir mejoras para administrar y sistematizar los instrumentos de información del Sistema Estatal a través del CEI;
- IV. Redactar, compilar y archivar los acuerdos que apruebe el Consejo Estatal, así como los instrumentos jurídicos que deriven de ellos;
- V. Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones del Consejo Estatal y de su Presidente;
- VI. Proponer la celebración de convenios de coordinación, colaboración y concertación que sean necesarios para el cumplimiento de los fines del Sistema Estatal;
- VII. Promover, por conducto de las Instituciones de Seguridad Pública, la realización de acciones conjuntas conforme a las bases y reglas que emita el Consejo Estatal y bajo las directrices de su Presidente, sin menoscabo de otras que realicen las autoridades competentes;
- VIII. Proponer al Consejo Estatal, políticas, lineamientos, protocolos, instrumentos y acciones para el mejor desempeño de las Instituciones de Seguridad Pública;
- IX. Proponer anualmente al Consejo Estatal, previo visto bueno de SEFIPLAN, el salario policial homologado, que incluya los rangos de percepción, la descripción de los puestos, la valuación de la actividad desempeñada y la competitividad salarial existente en la población asignada para la realización de labores similares;
- X. Preparar la evaluación del cumplimiento de las políticas, estrategias y acciones del Sistema Estatal, en los términos de esta Ley y las demás disposiciones aplicables;
- XI. Informar por escrito semestralmente de sus actividades al Consejo Estatal, así como a su Presidente;
- XII. Realizar estudios especializados sobre las materias de seguridad pública;
- XIII. Informar al Consejo Estatal y a su Presidente sobre el incumplimiento de las disposiciones de esta Ley, convenios generales o específicos en la materia y las demás disposiciones normativas aplicables, así como de las personas servidoras públicas que incurran en responsabilidad;
- XIV. Previa aprobación del Consejo Estatal, elaborar y publicar los informes de actividades;
- XV. Supervisar, en coordinación con las demás instancias competentes, que los municipios apliquen de modo correcto los fondos destinados a la seguridad pública;
- XVI. Impulsar en los municipios el establecimiento y efectivo funcionamiento de la Carrera Policial, así como de las Comisiones, informando del grado de avance que observen; asimismo, proponer las medidas y acciones que se requieran para ello;
- XVII. Elaborar y someter a la consideración del Consejo Estatal, opinión fundada y motivada por la que se recomiende la remoción de las personas titulares de las Instituciones de Seguridad Pública;
- XVIII. Presentar quejas o denuncias ante las autoridades competentes por el incumplimiento a esta Ley, acuerdos generales, convenios y demás instrumentos celebrados, así como por el uso ilícito o indebido de los recursos federales y estatales para la seguridad pública e informar de ello al Consejo Estatal;
- XIX. Dictar las medidas necesarias para garantizar el adecuado funcionamiento del Sistema Estatal;
- XX. Verificar la instalación de los Consejos de Seguridad Pública de los Municipios y sus respectivos Comités de Participación Ciudadana en los Municipios, así como dar seguimiento a sus sesiones ordinarias, a través del Titular de la Coordinación de Vinculación con Consejos Municipales de Seguridad Pública y Comités de Participación Ciudadana;
- XXI. Las demás que le sean encomendadas por el Consejo Estatal o su Presidente; y
- XXII. Todas aquéllas que le otorgue la presente Ley y demás disposiciones legales aplicables.

<sup>29</sup> **Artículo 74.** Son funciones de la persona titular de la Dirección:

pero particularmente con aspectos de coordinación y de enlace de la investigación de delitos patrimoniales. Esto es, aquellas relacionadas con organizar y coordinar las estrategias de combate a delitos de carácter patrimonial, pues incluso funge como vínculo entre el sistema estatal y el resto de los órganos de otros órdenes de gobierno que trabajan en la persecución de este tipo de delitos.

37. Ahora bien, dado que las funciones descritas están íntimamente vinculadas con cuestiones relativas a la seguridad estatal, podría resultar adecuado, necesario y proporcional el establecimiento de requisitos relativos a la no comisión de ciertos delitos íntimamente relacionados con el ejercicio de dichas funciones. Sin embargo, dicha justificación no es suficiente para considerar constitucional las normas impugnadas porque, por un lado, no todo delito doloso tutela un bien jurídico que esté relacionado con las funciones del cargo de persona comisionada de dicho Sistema. Por el otro, la redacción de la hipótesis de la fracción normativa reclamada es sobre-inclusiva, pues:<sup>30</sup>
- No permite identificar si la sanción por delito doloso se impuso por resolución firme.
  - No distingue entre delitos graves o no graves.
  - No contiene límite temporal, en cuanto a si la sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente.
  - No distingue entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.
  - No distingue entre delitos cuyo bien jurídico tutelado pueda impactar o esté relacionado con las funciones del cargo y delitos cuyo bien tutelado no tengan conexión con el cargo a desempeñar.
38. Lo anterior genera una falta de razonabilidad de la medida ya que establece un requisito para el acceso a un empleo público que excluye de manera genérica a cualquier persona que tuvo una condena por delito doloso. La disposición impugnada no cumple con la condición determinada por este Tribunal Pleno: que las calidades para el acceso a los cargos públicos deben ser razonables y no discriminatorias. Contrario a ello, el legislativo local estableció un requisito que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculado con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar, sino que, en cierta forma, se relaciona con su honor y reputación al exigir no haber incurrido en una conducta que el sistema de justicia penal le haya reprochado a partir de una sanción determinada.
39. En ese orden de ideas, si se restringe el acceso a un empleo público determinado porque el aspirante fue sancionado penalmente por delito doloso, sin duda puede presentarse una condición de desigualdad no justificada frente a otros potenciales candidatos al puesto. Sobre todo si, como ya se concluyó, el antecedente de sanción no incide de forma directa en la capacidad funcional para ejecutar de manera eficaz y eficiente el respectivo empleo.

---

I. Fungir como enlace responsable para atender, solicitar y dar seguimiento a los asuntos que se tengan en coordinación con la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público Federal;

II. Sugerir mejoras para el mejor funcionamiento de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica;

III. Proponer la celebración de convenios de coordinación, colaboración y concertación que sean necesarios para el cumplimiento de los fines de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica;

IV. Dictar las medidas necesarias para garantizar el adecuado funcionamiento de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica;

V. Analizar y consolidar información financiera, fiscal y patrimonial para la investigación de hechos que son considerados como ilícitos;

VI. Coordinarse con las diversas dependencias del Gobierno Estatal, Entidades Federativas y/o Dependencias Federales, en los asuntos de su competencia, para el intercambio de información que resulte necesario para el desarrollo de las investigaciones que se lleven a cabo;

VII. Informar por escrito trimestralmente de sus actividades al Secretario;

VIII. Informar al Secretario sobre el incumplimiento de las disposiciones de esta Ley, convenios generales o específicos en la materia y las demás disposiciones normativas aplicables, así como de las personas servidoras públicas que incurran en responsabilidad; y

IX. Las demás que le confiera esta Ley y demás disposiciones aplicables.

<sup>30</sup> Véase la acción de inconstitucionalidad 118/2020.

40. En ese sentido, es importante destacar que, respecto al acceso a los cargos públicos, este Tribunal Pleno<sup>31</sup> ha determinado que las calidades al ser fijadas en la ley deben ser razonables y no discriminatorias, **condición que no cumple la porción controvertida**. Ello, en virtud de que el legislador local estableció un requisito que en estricto sentido **no está estrechamente vinculado con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar**, sino en cierta forma, con su honor y reputación, a partir de no haber incurrido, nunca, en su pasado, en una conducta que el sistema de justicia penal le haya reprochado a partir de una sanción determinada.
41. Estas razones llevan a concluir que la generalidad del requisito se traduce en una prohibición absoluta y sobre-inclusiva. Por ello, el pronunciamiento de esta ejecutoria se limita a este tipo de normas sobre-inclusivas sin prejuzgar sobre otras que pudieran exigir el mismo requisito, pero especificando el tipo de delitos u otra sanción penal, por ejemplo. Esto es, lo expuesto no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos públicos -incluidos los asociados a la porción impugnada-, podría resultar posible introducir una condición como la impugnada, pero que con respecto a delitos que por sus características específicas tengan el potencial de incidir de manera directa e inmediata en la función a desempeñar y en las capacidades requeridas para ello, lo que tendría que justificarse y analizarse caso por caso.
42. Sin embargo, por las razones expresadas en el caso, se considera que como está construida la porción normativa combatida se genera un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad a ese empleo público, a personas que en el pasado pudieron haber sido sancionadas penalmente por delito doloso, sin que ello permita justificar en cada caso y con relación a la función en cuestión, la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto o comisión a desempeñar. Con mayor razón, tratándose de sanciones que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.
43. Además, es importante destacar que la porción normativa controvertida, para asegurar el correcto desempeño de un empleo público, pretende recurrir a cuestiones morales o de buena fama, como se hacía en siglos pasados. El exigir no haber sido condenado por delito doloso a pena privativa de prisión no garantiza que la persona ejerza correctamente su función. En cambio, sí puede generar una situación estigmatizante, pues se presume que una persona que ha cometido un delito necesariamente seguirá delinquir. Esto es contrario al derecho penal de acto, que es protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
44. A mayor abundamiento, la Primera Sala<sup>32</sup> de este Tribunal ha sostenido que la dignidad humana protegida por el artículo 1o. constitucional es la condición y base de todos los derechos humanos.

<sup>31</sup> Acción de inconstitucionalidad 74/2008, resuelta en sesión de doce de enero de dos mil diez.

<sup>32</sup> Época: Décima Época. Registro: 2005918. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I. Materia(s): Constitucional, Penal. Tesis: 1a./J. 21/2014 (10a.). Página: 354. **"DERECHO PENAL DE ACTO. RAZONES POR LAS CUALES LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SE DECANTA POR DICHO PARADIGMA (INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LOS ARTÍCULOS 1o., 14, TERCER PÁRRAFO, 18, SEGUNDO PÁRRAFO, Y 22, PRIMER PÁRRAFO)**. A fin de determinar por qué el paradigma del derecho penal del acto encuentra protección en nuestro orden jurídico, es necesario ubicar aquellos preceptos constitucionales que protegen los valores de los que tal modelo se nutre. Para ello, en primer lugar, es imprescindible referir al artículo 1o. constitucional, pues como ha sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la dignidad humana por él protegida es la condición y base de todos los derechos humanos. Además, al proteger la autonomía de la persona, rechaza cualquier modelo de Estado autoritario que permita proscribir ideologías o forzar modelos de excelencia humana a través del uso del poder punitivo. Por ende, el derecho penal no puede sancionar la ausencia de determinadas cualidades o la personalidad, porque está limitado a juzgar actos. Afirmación que necesariamente debe ser enlazada con el principio de legalidad, protegido por el artículo 14, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Esta disposición es la que revela, del modo más claro y literal posible, que el derecho penal únicamente puede prohibir la comisión de conductas específicas (no la personalidad); es decir, sólo aquel acto prohibido por una norma penal, clara y explícita, puede dar lugar a una sanción. Por otro lado, también debe considerarse el actual contenido del segundo párrafo del artículo 18 constitucional. El abandono del término "readaptación" y su sustitución por el de "reinserción", a partir de la reforma constitucional de junio de 2008, prueba que la pena adquiere nuevas connotaciones. El hecho de que la Constitución haya eliminado la posibilidad de que el sistema penal opere bajo la premisa de que alguien es desadaptado, fundamenta la convicción de que nuestro sistema se decanta por un derecho penal sancionador de delitos, no de personalidades. Así, el abandono del término "delincuente" también exhibe la intención del constituyente permanente de eliminar cualquier vestigio de un "derecho penal de autor", permisivo de la estigmatización de quien ha cometido un delito. Esta conclusión se enlaza con la prohibición de penas inusitadas contenida en el artículo 22, primer párrafo, constitucional, la cual reafirma la prohibición de que cualquier consideración vinculada con etiquetas a la personalidad tenga incidencia en la punición.

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

45. En consecuencia, el examen de la porción normativa combatida lleva a considerar que efectivamente la misma infringe el derecho de igualdad, ya que contiene un requisito que implica una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar. Exigir al aspirante que demuestre que en su pasado no ha sido sancionado penalmente por un delito doloso entraña que, para efectos del acceso al empleo, se introduzca una exigencia de orden moral, sin que ello tenga realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro del puesto público.
46. Por consiguiente, no se advierte que la porción normativa controvertida tenga una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido, sino que, por el contrario, presenta claras manifestaciones de violación al derecho de igualdad. Entonces, al estar demostrada su inconstitucionalidad, resulta innecesario verificar que se cumpla con el resto del escrutinio.
47. **En virtud de lo expuesto, la propuesta original era declarar la invalidez de las porciones normativas:** "No haber sido sentenciada o sentenciado por delito doloso" del artículo 35, fracción V, y "No haber sido sentenciada por delito doloso" del artículo 73, fracción V, de la Ley Número 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por violar el derecho de igualdad previsto en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Sin embargo, al no alcanzarse la votación calificada para invalidar la porción normativa del artículo 73, fracción V, de la Ley, lo procedente es desestimarla y únicamente declarar la invalidez de la contenida en el artículo 35, fracción V, de la Ley impugnada.**

#### **A.2. Requisito de no haber sido inhabilitado.**

48. **Concepto de invalidez y su calificación.** La accionante, estima que los artículos 35, fracción V, en su porción normativa "o inhabilitado como servidora o servidor público"; 73, fracción V, en su porción normativa "o inhabilitada como servidora o servidor público", y 121, fracción VIII, en la porción normativa "ni haber sido destituido inhabilitado", de la Ley impugnada vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, de trabajo, y de acceso a un empleo público, al excluir de manera injustificada a aquellas personas que cometieron una falta administrativa (incluso no grave) y que han sido sancionadas, pero que ya cumplieron con su condena o sanción. Sostiene que la norma es sobre-inclusiva, pues no especifica el tipo de falta que pudo haber dado origen a la sanción, ni permite identificar si la destitución o inhabilitación es de naturaleza administrativa, civil o política, ni distingue entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas, ni entre faltas graves o no graves; tampoco contiene límite temporal (si fue hace varios años o recientemente), ni distingue entre personas que ya cumplieron con la sanción o si estas continúan vigentes o si siguen surtiendo efectos. A su juicio, la norma vulnera el principio de igualdad y no discriminación ya que coloca en una condición social inferior a quienes han sido

---

Época: Décima Época. Registro: 2005883. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I. Materia(s): Penal. Tesis: 1a./J. 19/2014 (10a.).Página: 374: **DERECHO PENAL DEL AUTOR Y DERECHO PENAL DEL ACTO. RASGOS CARACTERIZADORES Y DIFERENCIAS.** De la interpretación sistemática de los artículos 1o., 14, tercer párrafo, 18, segundo párrafo, y 22, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que nuestro orden jurídico se decanta por el paradigma conocido como "derecho penal del acto" y rechaza a su opuesto, el "derecho penal del autor". Entender las implicaciones de ello, requiere identificar sus rasgos caracterizadores y compararlos entre sí. El modelo del autor asume que las características personales del inculpaado son un factor que se debe considerar para justificar la imposición de la pena. Al sujeto activo del delito (que en esta teoría suele ser llamado delincuente) puede adscribirse la categoría de persona desviada, enferma, desadaptada, ignorante, entre otros calificativos. Esta categorización no es gratuita: cumple la función de impactar en la imposición, el aumento o el decremento de la pena; incluso permite castigar al sujeto por sus cualidades morales, su personalidad o su comportamiento precedente frente a la sociedad. Así, la pena suele concebirse como un tratamiento que pretende curar, rehabilitar, reeducar, sanar, normalizar o modificar coactivamente la identidad del sujeto; también como un medio que pretende corregir al individuo "peligroso" o "patológico", bajo el argumento de que ello redundará en su beneficio. Por ello, el quantum está en función del grado de disfuncionalidad que se percibe en el individuo. Ese modelo se basa en la falaz premisa de que existe una asociación lógico-necesaria entre el "delincuente" y el delito, para asumir que quien ha delinquido probablemente lo hará en el futuro, como si la personalidad "peligrosa" o "conflictiva" fuera connatural a quien ha cometido un acto contrario a la ley. Además, el derecho penal de autor asume que el Estado -actuando a través de sus órganos- está legitimado para castigar la ausencia de determinadas cualidades o virtudes en la persona (o, por lo menos, utilizarla en su perjuicio). En cambio, el derecho penal del acto no justifica la imposición de la pena en una idea rehabilitadora, ni busca el arrepentimiento del infractor; lo asume como un sujeto de derechos y, en esa medida, presupone que puede y debe hacerse responsable por sus actos. Por ello, la forma en que el individuo lidia en términos personales con su responsabilidad penal, queda fuera del ámbito sancionador del Estado.

sancionados, y compromete de forma indirecta la prohibición del artículo 22 constitucional, ya que las sanciones adquieren un carácter permanente en perjuicio de estas personas.

49. El concepto de invalidez antes reseñado resulta **sustancialmente fundado**.
50. **Doctrina de los precedentes de la temática del caso.** Este Tribunal Pleno al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 111/2019<sup>33</sup>, 125/2019<sup>34</sup>, 108/2020<sup>35</sup>, 184/2020<sup>36</sup>, 106/2019<sup>37</sup> y 263/2020<sup>38</sup>**, declaró inválidas porciones normativas que constituían requisitos para acceder a cargos públicos por designación. Esas condiciones consistían, en esencia, en no haber sido destituido, inhabilitado o sancionado en procedimiento administrativo de responsabilidades de servidores públicos.
51. En esas sentencias se precisó que en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se dispone como derecho de la ciudadanía poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley<sup>39</sup>. Y que ese derecho también está reconocido en los diversos 23, numeral 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>40</sup>.
52. En esos precedentes se precisó que el concepto de “calidades” se refiere a las “características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne”, interpretación que es consistente con la lectura del artículo 1, numeral 2, del Convenio Internacional del Trabajo No. 111 relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación<sup>41</sup>.

<sup>33</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte, en la que se decretó la inconstitucionalidad del requisito de “no haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme” para ocupar ciertos cargos públicos en la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo.

<sup>34</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de quince de abril de dos mil veintiuno, en la que se decretó 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 administrativa iniciado de oficio” para ocupar el cargo de Director del Centro de Evaluación de Control de Confianza del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

<sup>35</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno, en la que invalidó la porción normativa “no haber sido sancionado por actos de corrupción o inhabilitado para ocupar cargos públicos (...)” como requisito para ser Autoridad Auxiliar en términos de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán.

<sup>36</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, en la que se invalidó la porción normativa “no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público”, como requisito para ser titular de la Comisión de Búsqueda en términos de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato.

<sup>37</sup> Fallada el diecinueve de abril de dos mil veintiuno.

<sup>38</sup> Fallada el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno.

<sup>39</sup> Número de Registro: 177102. “**ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD.**” Localización: [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXII, octubre de 2005; Pág. 1874. P./J. 123/2005.

<sup>40</sup> CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

“23. Derechos Políticos

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

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

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

“25. Derechos Políticos

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

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”.

<sup>41</sup> “Artículo 1

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

a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;  
b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.

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

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

53. En este sentido, se determinó que el término calidades alude a las características propias de una persona. Es decir, que se trata de aspectos que le son inherentes y que necesariamente deben de estar relacionadas con el empleo a desempeñar. No se trata, por lo tanto, de cuestiones externas a ella<sup>42</sup>.
54. Asimismo, el Tribunal Pleno indicó que el legislador ordinario, al definir las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público será necesario que los requisitos que establezca estén directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función. Esto exige que se trate de criterios objetivos y razonables **que eviten discriminar a personas** que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias (*aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas*) necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión.
55. Al respecto, el Pleno añadió que, para la definición de las respectivas calidades a ser establecidas en la ley, como requisitos exigibles para cada empleo o comisión en el servicio público, será importante identificar las tareas o funciones inherentes a cada cargo o puesto público. Ello sin pasar por alto que, para determinados puestos, federales o locales, se exige desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cumplimiento de determinados requisitos tasados, como lo es el caso de la edad, el perfil profesional o la residencia, por ejemplo<sup>43</sup>, y que es necesario distinguir entre el acceso a un cargo de elección popular **del acceso a un empleo o comisión en la función pública, que, acorde al nivel de especialización requerido, puede exigir de calidades técnicas más específicas.**
56. En la misma línea jurisprudencial se sostuvo que, fuera de los requisitos establecidos por el poder reformador de la Constitución, el Congreso de la Unión y los Congresos de las entidades federativas cuentan con un amplio margen de libertad legislativa para regular los requisitos específicos de acceso a los cargos públicos. Esto con el fin de que sea el poder legislativo el que, en cada caso, delimite el perfil idóneo para ocupar determinada posición, partiendo de su conocimiento específico de las atribuciones que correspondan a cada cargo. Sin embargo, también se ha sostenido que dicho margen de libertad legislativa **encuentra su límite en el respeto a los derechos humanos, en especial los de igualdad y no discriminación.**
57. También, se destacó la necesidad de que los respectivos **requisitos sean razonables y permitan de manera efectiva el acceso a la función pública en condiciones generales de igualdad**, en respeto a lo previsto en los artículos 1º y 35, fracción VI, de la Constitución Federal; 23, apartado 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
58. Es importante precisar que este Tribunal Pleno, en los precedentes referidos en este apartado, indicó que el requisito de no haber sido previamente sancionado, inhabilitado o destituido en la vía administrativa **no constituye una categoría sospechosa**, ya que no se encuentra dentro del catálogo constitucional o convencional que las establece de manera enunciativa, ni se trata de una distinción dirigida a ciertas características o atributos de las personas o grupos que hayan sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociados con estos atributos o características.
59. Así las cosas, el Tribunal Pleno **utilizó un test de razonabilidad** para analizar las porciones normativas de los precedentes anunciados y determinó que aquellas se debían invalidar por ser requisitos sobre-inclusivos que violan el derecho de igualdad.
60. **Sustento del test de razonabilidad.** Este Pleno para expresar las consideraciones de la calificación del concepto de invalidez realizará un juicio de razonabilidad, como se hizo en los precedentes antes relatados. Esto en virtud de que no se está ante una categoría sospechosa de las señaladas en el artículo 1º constitucional, y al tener presente que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha decidido que el derecho a la igualdad contenido en ese precepto exige que toda persona reciba el mismo trato y goce de los mismos derechos, en igualdad de condiciones, con relación a aquellas personas que se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante. En el mismo

<sup>42</sup> Acción de inconstitucionalidad 74/2008, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de doce de enero de dos mil diez.

<sup>43</sup> Así lo exigen entre otros, por ejemplo, el artículo 95 para el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

orden de ideas, también se ha señalado que el derecho a la igualdad no implica que todas las personas deban de ser tratadas igual en cualquier circunstancia, pues habrá ocasiones en las que se justifique, e incluso se exija, realizar distinciones. En todo caso, tales distinciones no podrán ser arbitrarias, de tal manera que se prive injustificadamente a una persona de la obtención de un beneficio, o se le cause un perjuicio.

61. Como se expresó antes en esta sentencia para determinar si una distinción resulta objetiva y razonable, deberá efectuarse un estudio cuya intensidad dependerá del tipo de criterio empleado para realizar la distinción objeto de la litis. Así, existen dos niveles de escrutinio<sup>44</sup>: el estricto<sup>45</sup> y el ordinario<sup>46</sup>.
62. A lo que se debe sumar que con independencia del grado de escrutinio que sea aplicable, el **estudio sobre la proporcionalidad de la medida exige** un análisis adicional para detectar si el acto o la norma estudiada es adecuada, **en el sentido de que no tenga defectos de sobre-inclusión o de infra-inclusión**, de los que derive una vulneración del principio de igualdad y no discriminación<sup>47</sup>. Esta **etapa del escrutinio se ha llamado recientemente principio de razonabilidad**, conforme al cual se exige una relación lógica y proporcional entre los fines y los medios de una medida, por la cual pueda otorgársele legitimidad<sup>48</sup>.
63. Así las cosas, en el caso se usará **un test de razonabilidad** -escrutinio ordinario<sup>49</sup>- para analizar la porción normativa impugnada, pues en los precedentes citados al inicio de este estudio se indicó que en esos casos se analizaron normas similares y se determinó que no se estaba en situaciones de categorías sospechosas. Ello, pues el requisito de la porción normativa combatida y los de aquellos precedentes no constituyen una condición que entrañe una categoría sospechosa, pues no están relacionado con características o atributos en las personas que hayan sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociados con estos atributos o características.
64. **Contenido de las porciones normativas combatidas.** En el caso concreto, los artículos 35 y 73, ambos en su fracción V, y 121, fracción VIII, de la Ley impugnada exigen como requisito para acceder a los cargos de: **a)** titular de la Secretaría Ejecutiva del Sistema y del Consejo Estatal de Seguridad Pública; **b)** la Dirección de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica de la Secretaría de Seguridad Pública; y, **c)** policía en el Servicio Profesional de Carrera, *no haber sido inhabilitado como servidora o servidor público*. A la letra, las disposiciones impugnadas establecen lo siguiente (se resalta la porción impugnada):

**Artículo 35.** La Secretaría Ejecutiva es el órgano operativo del Consejo Estatal y del Sistema que funcionará con autonomía técnica, de gestión y presupuestal.

El Secretario Ejecutivo será el encargado de la efectiva instalación y funcionamiento del Consejo Estatal, quien además de cumplir con lo que establece la Constitución Local y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, deberá cumplir con los siguientes requisitos: (...)

V. No haber sido sentenciada o sentenciado por delito doloso **o inhabilitado como servidora o servidor público**.

<sup>44</sup> Ver acción de inconstitucionalidad 118/2020, fallada el veinte de mayo de dos mil veintiuno.

<sup>45</sup> Este escrutinio dentro de la jurisprudencia norteamericana ha sido denominado como "*strict scrutiny*", y fue enunciado por primera vez en el pie de página 4 de la sentencia dictada en el caso *States v. Carolene Products Co.* (1938). El concepto fue retomado en el caso *Korematsu v. United States* (1944), asunto en el cual se utilizó por primera vez el término "categorías sospechosas". De acuerdo con esta doctrina, para llegar a estar justificadas, las medidas deben: *(i)* perseguir una finalidad constitucional imperiosa ("*compelling state interest*", también traducido como "interés urgente"); *(ii)* realizar una distinción estrechamente encaminada ("*narrowly tailored*") a perseguir o alcanzar la finalidad constitucional imperiosa; y, *(iii)* constituir la medida menos restrictiva o lesiva posible ("*the least restrictive mean*") respecto al derecho fundamental intervenido o grupo supuestamente discriminado para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir debe escogerse.

<sup>46</sup> Las gradas de ambos tipos de escrutinio se describieron en esta sentencia en los precedentes del primer bloque de requisitos analizados, relativos a la condena de delito doloso.

<sup>47</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 28/2011, registro de IUS 161310, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 5, cuyo rubro es "**ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN**".

<sup>48</sup> Tesis aislada 1a. CCCLXXXV/2014 (10a.), registro de IUS 2007923, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, página 719, cuyo rubro es "**IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. FUNCIONES Y CONSECUENCIAS EN EL USO DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD**".

<sup>49</sup> Tesis aislada: 1a. CII/2010, Registro de IUS: 163766, Primera Sala, fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 185, de rubro: "**PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO.**"

**Artículo 73.** A cargo de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica, estará una persona titular de la Dirección, quien será nombrada por el Secretario, y se encargará de su funcionamiento, debiendo cumplir los siguientes requisitos: (...)

V. No haber sido sentenciada por delito doloso **o inhabilitada como servidora o servidor público.**

**Artículo 121.** Para ingresar al Servicio Profesional de Carrera Policial como policía, se hará por convocatoria pública abierta validada por la Comisión del Servicio Profesional de Carrera Policial, bajo los requisitos que se señalan a continuación: (...)

VIII. No estar suspendida o suspendido, o inhabilitada o inhabilitado, **ni haber sido destituido inhabilitado** por resolución firme como servidora o servidor público; (...)

65. **Las porciones normativas generan un trato diferenciado.** Esta Suprema Corte considera que la porción normativa sí implica un tratamiento normativo diferenciado entre dos grupos de personas: **quienes han sido sancionados con destitución o inhabilitación como servidores públicos** y quienes no han sido sancionados de esa manera. Tal tratamiento se da en relación con la posibilidad de ocupar los cargos a los que se requieren los requisitos de las porciones normativas combatidas.
66. Una vez que este Tribunal Pleno ha determinado la existencia de la distinción entre grupos similares, y tomando en cuenta que, como fue señalado anteriormente, tal distinción no parte de una categoría sospechosa es procedente analizarla por medio de un escrutinio ordinario. Por tanto, es necesario identificar los fines que se persiguen con la medida impugnada para estar en posibilidad de determinar si éstos resultan constitucionalmente válidos.
67. **Finalidad constitucionalmente válida.** Es importante precisar que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho humano, por lo que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que existen ciertos fines, tales como los derechos humanos, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales<sup>50</sup>.
68. Asimismo, para poder identificar esa finalidad perseguida por el legislador puede atenderse a los documentos que informan el proceso legislativo de la disposición analizada o bien a la interpretación de las propias normas combatidas<sup>51</sup>.
69. En el caso concreto, de la interpretación de la porción normativa impugnada se desprende que el legislador buscó lograr que los cargos a los que se refieren los requisitos de las porciones normativas combatidas reúnan determinadas de calidades que lo hagan apto para el desempeño de las atribuciones propias del puesto. Con esos requisitos se pretendió crear un filtro para el acceso al cargo.
70. En este sentido, el legislador consideró que a través de dicho filtro es posible asegurar que accedan al puesto sólo las personas que cumplan con ciertas características de rectitud, probidad y honorabilidad, las cuales son necesarias para el ejercicio del cargo.
71. Tal finalidad está encaminada a encontrar el perfil idóneo para el cargo, lo cual resulta un **fin constitucionalmente válido**. En este sentido, la medida legislativa supera la primera grada del test, resultando procedente analizar su instrumentalidad en la consecución de dicho fin.
72. **Instrumentalidad de la medida.** En el apartado anterior de esta sentencia, en el estudio relativo al requisito "*No haber sido sentenciada o sentenciado por delito doloso*" se analizaron las facultades del titular de la Secretaría Ejecutiva y de la Dirección de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica, previstas, respectivamente, en los artículos 37<sup>52</sup> y 74<sup>53</sup> de Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

<sup>50</sup> Amparo en revisión 237/2014, Primera Sala, resuelto en sesión de cuatro de noviembre de dos mil quince por mayoría de cuatro votos.

<sup>51</sup> *Idem*.

<sup>52</sup> **Artículo 37.** Son funciones del Secretario Ejecutivo:

I. Fungir como enlace responsable de atender y dar seguimiento a la operación del Sistema Nacional en el Estado, así como proporcionar al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública la información que éste requiera en los términos de la Ley General;

II. Previa autorización del Presidente del Consejo Estatal, proponer los contenidos de la Política Estatal en Seguridad Pública y someterla a la aprobación del Consejo Estatal;

III. Sugerir mejoras para administrar y sistematizar los instrumentos de información del Sistema Estatal a través del CEI;

73. Respecto al cargo de titular de la Secretaría Ejecutiva se concluyó que sus funciones están relacionadas con aspectos administrativos y de coordinación para el funcionamiento del Consejo Estatal de Seguridad Pública. Y en relación con el cargo de la Dirección de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica que las funciones también están relacionadas con la seguridad pública, pero particularmente con aspectos de coordinación y de enlace de la investigación de delitos patrimoniales. Esto es, aquellas relacionadas con organizar y coordinar las estrategias de combate a delitos de carácter patrimonial, pues incluso funge como vínculo entre el sistema estatal y el resto de los órganos de otros órdenes de gobierno que trabajan en la persecución de este tipo de delitos.
74. Por otra parte, las funciones de policía de acuerdo con los artículos 81<sup>54</sup> y 82<sup>55</sup> de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave están relacionadas con

- IV. Redactar, compilar y archivar los acuerdos que apruebe el Consejo Estatal, así como los instrumentos jurídicos que deriven de ellos;
- V. Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones del Consejo Estatal y de su Presidente;
- VI. Proponer la celebración de convenios de coordinación, colaboración y concertación que sean necesarios para el cumplimiento de los fines del Sistema Estatal;
- VII. Promover, por conducto de las Instituciones de Seguridad Pública, la realización de acciones conjuntas conforme a las bases y reglas que emita el Consejo Estatal y bajo las directrices de su Presidente, sin menoscabo de otras que realicen las autoridades competentes;
- VIII. Proponer al Consejo Estatal, políticas, lineamientos, protocolos, instrumentos y acciones para el mejor desempeño de las Instituciones de Seguridad Pública;
- IX. Proponer anualmente al Consejo Estatal, previo visto bueno de SEFIPLAN, el salario policial homologado, que incluya los rangos de percepción, la descripción de los puestos, la valuación de la actividad desempeñada y la competitividad salarial existente en la población asignada para la realización de labores similares;
- X. Preparar la evaluación del cumplimiento de las políticas, estrategias y acciones del Sistema Estatal, en los términos de esta Ley y las demás disposiciones aplicables;
- XI. Informar por escrito semestralmente de sus actividades al Consejo Estatal, así como a su Presidente;
- XII. Realizar estudios especializados sobre las materias de seguridad pública;
- XIII. Informar al Consejo Estatal y a su Presidente sobre el incumplimiento de las disposiciones de esta Ley, convenios generales o específicos en la materia y las demás disposiciones normativas aplicables, así como de las personas servidoras públicas que incurran en responsabilidad;
- XIV. Previa aprobación del Consejo Estatal, elaborar y publicar los informes de actividades;
- XV. Supervisar, en coordinación con las demás instancias competentes, que los municipios apliquen de modo correcto los fondos destinados a la seguridad pública;
- XVI. Impulsar en los municipios el establecimiento y efectivo funcionamiento de la Carrera Policial, así como de las Comisiones, informando del grado de avance que observen; asimismo, proponer las medidas y acciones que se requieran para ello;
- XVII. Elaborar y someter a la consideración del Consejo Estatal, opinión fundada y motivada por la que se recomiende la remoción de las personas titulares de las Instituciones de Seguridad Pública;
- XVIII. Presentar quejas o denuncias ante las autoridades competentes por el incumplimiento a esta Ley, acuerdos generales, convenios y demás instrumentos celebrados, así como por el uso ilícito o indebido de los recursos federales y estatales para la seguridad pública e informar de ello al Consejo Estatal;
- XIX. Dictar las medidas necesarias para garantizar el adecuado funcionamiento del Sistema Estatal;
- XX. Verificar la instalación de los Consejos de Seguridad Pública de los Municipios y sus respectivos Comités de Participación Ciudadana en los Municipios, así como dar seguimiento a sus sesiones ordinarias, a través del Titular de la Coordinación de Vinculación con Consejos Municipales de Seguridad Pública y Comités de Participación Ciudadana;
- XXI. Las demás que le sean encomendadas por el Consejo Estatal o su Presidente; y
- XXII. Todas aquellas que le otorgue la presente Ley y demás disposiciones legales aplicables.

<sup>53</sup> **Artículo 74.** Son funciones de la persona titular de la Dirección:

- I. Fungir como enlace responsable para atender, solicitar y dar seguimiento a los asuntos que se tengan en coordinación con la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público Federal;
- II. Sugerir mejoras para el mejor funcionamiento de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica;
- III. Proponer la celebración de convenios de coordinación, colaboración y concertación que sean necesarios para el cumplimiento de los fines de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica;
- IV. Dictar las medidas necesarias para garantizar el adecuado funcionamiento de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica;
- V. Analizar y consolidar información financiera, fiscal y patrimonial para la investigación de hechos que son considerados como ilícitos;
- VI. Coordinarse con las diversas dependencias del Gobierno Estatal, Entidades Federativas y/o Dependencias Federales, en los asuntos de su competencia, para el intercambio de información que resulte necesario para el desarrollo de las investigaciones que se lleven a cabo;
- VII. Informar por escrito trimestralmente de sus actividades al Secretario;
- VIII. Informar al Secretario sobre el incumplimiento de las disposiciones de esta Ley, convenios generales o específicos en la materia y las demás disposiciones normativas aplicables, así como de las personas servidoras públicas que incurran en responsabilidad; y
- IX. Las demás que le confiera esta Ley y demás disposiciones aplicables.

<sup>54</sup> **Artículo 81.** Las Instituciones Policiales, para el mejor cumplimiento de sus objetivos, desarrollarán, cuando menos, las siguientes funciones:

- I. Investigación, que será aplicable ante:
- a. La preservación de la escena de un hecho probablemente delictivo;
- b. La petición del Ministerio Público para la realización de actos de investigación de los delitos, debiendo actuar bajo el mando y conducción de éste;
- c. Los actos que se deban realizar de forma inmediata, o
- d. La comisión de un delito en flagrancia.
- II. Prevención, que será la encargada de prevenir la comisión de delitos e infracciones administrativas, realizar las acciones de inspección, vigilancia y vialidad;
- III. Proximidad social, como una actividad auxiliar a las funciones de prevención, a través de la proactividad y la colaboración con otros actores sociales, bajo una política de colaboración interna e interinstitucional que fortalezca la gobernabilidad local;
- IV. Reacción, que será la encargada de garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos, y ejecutarán los mandamientos ministeriales y judiciales, con estricto apego a la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza Pública;
- V. Atención a víctimas y ofendidos del delito: proporcionar auxilio en los términos que señalan el Código Nacional de Procedimientos Penales y las respectivas Ley General de Víctimas y la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para lo cual recibirán, en su caso la denuncia respectiva; y

la investigación de los hechos que pueden constituir delitos, la prevención de éstos y de infracciones administrativas, realizar acciones de colaboración con otros actores sociales para la gobernabilidad local, tareas para mantener y restablecer el orden público, atender víctimas del delito y custodiar instalaciones, tribunales y centros de reclusión.

75. Las funciones de los tres cargos referidos sí están vinculadas con cuestiones relativas a la seguridad estatal, a la investigación de los delitos y a mantener el orden público. Debido a estas tareas asignadas a esos cargos se podría pensar como necesarios los requisitos que se analizan. Sin embargo, dicha justificación no es suficiente para considerar constitucional las porciones normativas impugnadas porque los requisitos analizados son sobre-inclusivos, pues:<sup>56</sup>
- No permiten identificar si la sanción administrativa se impuso por resolución firme.
  - No contienen límite temporal, en cuanto a si la respectiva sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente.
  - No distinguen entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción, y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.
  - No distinguen entre las sanciones cuyo bien jurídico tutelado pueda impactar o esté relacionado con las funciones del cargo y las que no.
76. Así, al establecer las distinciones en cuestión como restricciones de acceso a un empleo público las porciones normativas impugnadas excluyen por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido destituida o inhabilitada por cualquier vía, razón o motivo y en cualquier momento, lo que ilustra la falta de razonabilidad y proporcionalidad de la medida. Ello pues el gran número de posibles supuestos comprendidos en las hipótesis normativas impide valorar si los mismos tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño de los empleos públicos de referencia, e incluso, de cualquier puesto público.
77. En este sentido, si a una persona se le restringe el acceso a un empleo público determinado por el solo hecho de haber sido sancionada en el pasado con inhabilitación o destitución ya ejecutada en un puesto determinado que ocupaba, o con una inhabilitación temporal cuyo plazo ya se cumplió, sin duda puede presentarse una condición de desigualdad no justificada frente a otros potenciales candidatos al puesto; sobre todo, si el respectivo antecedente de sanción no incide de forma directa e inmediata en la capacidad funcional para ejecutar de manera eficaz y eficiente el empleo al que aspira.
78. En lo que se refiere al acceso a los cargos públicos, este Alto Tribunal ha determinado que las calidades a las que se refiere la Carta Magna en su artículo 35 deben ser *razonables* y no *discriminatorias*<sup>57</sup>. Dicha condición no se cumple en las normas impugnadas, porque el legislador local hizo una distinción que no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar, sino con su honor y reputación, porque exigen no haber incurrido en una conducta que el sistema de justicia penal, político o administrativo le haya reprochado a partir de una sanción determinada, lo cual, como se ha expresado, resulta sobre-inclusivo.
79. A mayor abundamiento, las porciones normativas controvertidas colocan en una condición social inferior a cualquier persona que ha sido sancionada con una destitución o inhabilitación con respecto a otros integrantes de la sociedad; además, les excluye indefinidamente y de por vida de la posibilidad de acceder a los empleos públicos referidos. Precisamente por ello, este Tribunal estima que los requisitos impugnados provocan un efecto inusitado y trascendente sobre cualquier inhabilitación o destitución impuesta en el pasado de una persona, pues los requisitos analizados hacen que las sanciones

VI. Custodia: que implica la protección de las instalaciones, el personal de los tribunales, los Centros Penitenciarios y Centros Especializados para Adolescentes, así como de las personas que intervienen en el proceso penal y, de requerirse, el traslado y la vigilancia de las personas imputadas. Todo personal que no realice las funciones señaladas con antelación, será considerado personal administrativo y se encontrará sujeto a las disposiciones establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

<sup>55</sup> **Artículo 82.** Para el debido ejercicio de las atribuciones enumeradas en el artículo anterior, las Instituciones Policiales contarán con las siguientes áreas, cuyas actividades específicas se regularán en el reglamento respectivo:

I. De investigación;  
II. De inteligencia;  
III. De proximidad social;  
IV. De reacción;  
V. De atención a víctimas; y  
VI. De seguridad y custodia.

<sup>56</sup> Véase la acción de inconstitucionalidad 118/2020.

<sup>57</sup> Acción de inconstitucionalidad 74/2008. Fallada el doce de enero de dos mil diez.

impuestas a una persona en un determinado tiempo adquieran un efecto de carácter permanente durante la vida del sancionado. Dicha exclusión con efecto discriminatorio, no justificado, lleva a este Tribunal Pleno al convencimiento de declarar la inconstitucionalidad de las porciones normativas impugnadas.

80. Es importante precisar que lo expuesto no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos públicos -incluidos los asociados a las normas impugnadas- podría resultar posible incluir una condición similar a la declarada inválida, pero debe hacerse con delitos o faltas que, por sus características específicas, tengan el potencial de incidir de manera directa e inmediata en la función a desempeñar y en las capacidades requeridas para el cargo, lo que tendría que justificarse y analizarse caso por caso. Así, podría ocurrir que el perfil de una persona sancionada por determinadas conductas (por ejemplo, graves o dolosas, o afines a faltas o delitos relacionados con la función a desempeñar), no resultare idóneo para el ejercicio de alguna función o comisión en el servicio público, en tanto que ello podría comprometer la eficiencia y eficacia requeridas para el desempeño del cargo, sobre todo si la conducta sancionada es relativamente reciente. Sin embargo, lo que no es posible aceptar es el diseño de normas sobre-inclusivas como las impugnadas, en las que se prejuzga la idoneidad para el desempeño de un empleo público a partir de un antecedente de sanción penal, administrativa o política (suspensión, inhabilitación o destitución), sin importar el origen, momento o circunstancias de ello, o si incluso, las sanciones ya han sido cumplidas.
81. Tampoco pasa inadvertido que en el caso se trata de puestos afines a la procuración de justicia. No obstante, la generalidad y amplitud de las normas referidas provoca con la sobre-inclusión un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad a los empleos públicos a personas que fueron sancionadas administrativa, política o penalmente, sin que ello permita justificar, en cada caso y con relación a la función en cuestión, la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto o comisión a desempeñar; sobre todo, tratándose de sanciones que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.
82. Con base en las consideraciones anteriores, se declara la inconstitucionalidad y consiguiente invalidez de las porciones normativas: **a)** *“o inhabilitado como servidora o servidor público”*, del artículo 35, fracción V; **b)** *“o inhabilitada como servidora o servidor público”* del diverso 73, fracción V; y, finalmente **c)** *“ni haber sido destituido inhabilitado”* el artículo 121, fracción VIII, todos de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

**Apartado B. Violación al principio de presunción de inocencia y análisis de los requisitos relacionados con no estar sujeto a proceso penal o de responsabilidad administrativa.**

83. **Concepto de invalidez y su calificación.** La actora sostiene que los artículos 121, fracción II, en la porción normativa *“ni estar sujeto a proceso penal”*, y 125, fracción II, en la diversa *“que la persona no esté sujeta a proceso penal; a procedimiento por incumplimiento a los requisitos de permanencia o por violación a sus obligaciones y deberes o a procedimiento de responsabilidad administrativa conforme a las leyes de la materia”*, generan un espectro de discriminación que excluye a las personas sujetas a procedimiento de responsabilidad (penal o administrativo) para ingresar o reingresar como policías. Esto coloca en un plano de desigualdad al sancionado penal o administrativamente con el que está sujeto a proceso. Ello es contrario al principio de presunción de inocencia como regla de trato en su vertiente extraprocesal, porque sanciona a las personas sujetas a un proceso penal con no poder aspirar a un cargo público de policía sin que se les haya probado su responsabilidad penal o administrativa. El argumento es esencialmente **fundado**.
84. **Doctrina constitucional de los precedentes aplicables.** En la **acción de inconstitucionalidad 73/2018**<sup>58</sup> este Pleno determinó que una porción normativa similar a la impugnada, pero contenida en el artículo 101, fracción VI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, que imponía para el aspirante a Fiscal General del Estado el requisito de **no encontrarse sujeto a procedimiento de responsabilidad**, resultaba violatoria del derecho humano a la presunción de inocencia tutelado por el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el diverso 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Este criterio fue, a su vez, reiterado en la **acción de inconstitucionalidad 106/2019**<sup>59</sup>.

<sup>58</sup> Fallada el veintiocho de enero de dos mil veinte.

<sup>59</sup> Fallada el diecinueve de abril de dos mil veintiuno.

85. Para llegar a dicha conclusión, este Pleno retomó lo fallado en la Contradicción de Tesis 448/2016<sup>60</sup>, en el sentido de que el requisito "*no estar sujeto a proceso penal*" -cuyo incumplimiento desencadena los procedimientos de separación del cargo de servidores públicos regulados en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República- está en tensión con la presunción de inocencia como regla de tratamiento del imputado en su dimensión extraprocesal.
86. En dicho asunto se precisó que la presunción de inocencia, como regla de tratamiento del imputado, también establece la forma en la que debe tratarse fuera del proceso a una persona que está sometida a proceso penal. La finalidad de esta vertiente de la presunción de inocencia consiste en impedir que fuera del proceso penal se aplique cualquier tipo de medida desfavorable asociada al simple hecho de que una persona esté sujeta a proceso, lo cual busca evitar que a través de esas medidas se haga una equiparación entre imputado y culpable en ámbitos extraprocesales. Así, se concluyó que la presunción de inocencia, en su vertiente de regla de tratamiento del imputado, **ordena que las personas que están sujetas a proceso penal no sean tratadas de la misma manera que las personas que han sido declaradas culpables.**
87. **Razones de la invalidez de las porciones normativas controvertidas.** De acuerdo los precedentes citados en el anterior párrafo la presunción de inocencia como regla de tratamiento del imputado, en su dimensión extraprocesal, protege a las personas sujetas a proceso penal de cualquier acto estatal o particular ocurrido fuera del proceso penal, que refleje la opinión de que una persona es responsable del delito del que se le acusa, cuando aún no se ha dictado una sentencia definitiva en la que se establezca su culpabilidad más allá de toda duda razonable. Aunado a ello, se señaló que este principio, como regla de tratamiento del imputado, cobra relevancia cuando en el ámbito administrativo se introduce como requisito para desempeñar un puesto la condición de *no encontrarse sujeto a un procedimiento de responsabilidad penal*, pues lo que hace el legislador al incorporar este requisito es contemplar una medida fuera del proceso penal que supone tratar como culpable a una persona cuya responsabilidad penal aún no ha sido establecida en una sentencia definitiva, puesto que esa medida tiene una consecuencia desfavorable para la persona.
88. Además, los precedentes citados también resultan aplicables a la sujeción a procedimientos de responsabilidades administrativas, los cuales tampoco pueden representar un obstáculo para aspirar a desempeñar un cargo público, ya que el hecho de que aún no se encuentren resueltos, genera el derecho a que se presuma la inocencia del afectado en tanto no exista una resolución definitiva que lo declare responsable. Esta presunción también tiene "*efectos de irradiación*", porque se reflejan o proyectan para proteger a la persona de cualquier tipo de medida desfavorable que se pudiera decretar por el simple hecho de estar sujeto a un procedimiento de responsabilidad administrativa. Con ello se pretende evitar que se haga una equiparación entre el declarado responsable de una falta administrativa, con quien enfrenta cualquiera de esas acusaciones y se encuentra en espera de una decisión firme.
89. Sirve para apoyar lo afirmado en el anterior párrafo la jurisprudencia P./J. 43/2014 (10a.) de ese Tribunal Pleno, de rubro **"PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices o MODULACIONES"**<sup>61</sup>, que establece que el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador, con sus respectivos matices o modulaciones. En este sentido, la calidad de inocente debe reconocérsele a toda persona sujeta a un procedimiento del que pueda surgir una sanción, y la consecuencia procesal de este principio -en su vertiente de regla probatoria- revierte la carga de la prueba a la autoridad mientras que, en su vertiente de regla de tratamiento, obliga a que las personas acusadas de la presunta comisión de faltas administrativas o de las que dan lugar al juicio político, no sean tratadas como si ya hubieran sido declaradas responsables o condenados, respectivamente. De ahí que, si las normas impugnadas impiden, *ex ante*, a una persona que está sujeta a un proceso penal o administrativo pendiente de resolución acceder siquiera a la posibilidad de ingresar al Servicio Profesional de Carrera Policial, es evidente que vulneran el principio de presunción de inocencia.
90. **El proyecto original proponía declarar la invalidez** tanto de los artículos 121, fracción II, en la porción normativa "*ni estar sujeto a proceso penal*", y 125, fracción II, en la diversa "*no esté sujeta a proceso*

<sup>60</sup> Fallada el once de septiembre de dos mil dieciocho por este Tribunal Pleno.

<sup>61</sup> Número de Registro: 2006590. "**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices o MODULACIONES.**" Localización: [J]; 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 7, Junio de 2014; Tomo I; Pág. 41. P./J. 43/2014 (10a.).

*penal; a procedimiento por incumplimiento a los requisitos de permanencia o por violación a sus obligaciones y deberes o a procedimiento de responsabilidad administrativa conforme a las leyes de la materia*”, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave por ser contrarios al principio de presunción de inocencia, en su vertiente de regla de trato extraprocesal. **Sin embargo, al no alcanzarse la votación calificada para invalidar** la porción normativa *“no esté sujeta a proceso penal; a procedimiento por incumplimiento a los requisitos de permanencia o por violación a sus obligaciones y deberes o a procedimiento de responsabilidad administrativa conforme a las leyes de la materia”*, del artículo 125, fracción II, de la Ley impugnada, lo procedente es desestimarla y **únicamente declarar la invalidez del artículo 121, fracción II, en su porción normativa “ni estar sujeto a proceso penal” de la Ley impugnada.**

**Apartado C. Requisito de ser mexicano por nacimiento.**

91. **Concepto de invalidez y su calificación.** La accionante sostiene que el artículo 121, fracción I, en la porción normativa *“por nacimiento”* de la Ley impugnada es inconstitucional por dos razones. La primera, porque impide o excluye de manera injustificada y discriminatoria el acceso al Servicio Profesional de Carrera Policial a los mexicanos por naturalización. La segunda, porque el legislador local está imposibilitado para prever ese tipo de requisitos, ya que en términos de la Constitución General y de las interpretaciones de este Alto Tribunal, sólo el Congreso de la Unión tiene competencia para regular requisitos de esa índole. A juicio de este Pleno, el argumento es **fundado** por la segunda de las razones antes narradas.
92. **Doctrina constitucional de los precedentes aplicables al caso.** Para demostrar lo anterior, este Tribunal seguirá la metodología utilizada en la **acción de inconstitucionalidad 182/2020**<sup>62</sup>, en que se invalidó una porción normativa similar a la impugnada en esta ocasión. En dicho precedente se hizo una recopilación de las acciones de inconstitucionalidad 87/2018,<sup>63</sup> 59/2018<sup>64</sup>, 4/2019<sup>65</sup>, 35/2018<sup>66</sup>, 40/2019<sup>67</sup>, 88/2018<sup>68</sup>, 93/2018<sup>69</sup>, 45/2018 y su acumulada 46/2018<sup>70</sup>, 111/2019<sup>71</sup>, 157/2017<sup>72</sup>, 67/2018 y su acumulada 69/2018<sup>73</sup> y 113/2020<sup>74</sup>, en las que este Tribunal Pleno determinó que las legislaturas locales no tienen la atribución para requerir la nacionalidad mexicana por nacimiento para acceder a cargos públicos.
93. En esos precedentes se hizo referencia a las normas que tienen como finalidad regular el tema de la nacionalidad en México. Para ello será útil transcribir los siguientes preceptos constitucionales:

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

**A).-** Son mexicanos por nacimiento:

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

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

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

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

<sup>62</sup> Resuelta en sesión de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno.

<sup>63</sup> Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos.

<sup>64</sup> Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos.

<sup>65</sup> Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos.

<sup>66</sup> Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte por unanimidad de once votos.

<sup>67</sup> Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos.

<sup>68</sup> Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte por mayoría de diez votos.

<sup>69</sup> Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte por unanimidad de once votos.

<sup>70</sup> Resulta en sesión de dieciocho de junio de dos mil veinte por unanimidad de once votos.

<sup>71</sup> Resuelta en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte por unanimidad de once votos.

<sup>72</sup> Resuelta en sesión de veintitrés de julio de dos mil veinte por unanimidad de once votos.

<sup>73</sup> Resuelta en sesión de treinta de julio de dos mil veinte por unanimidad de once votos.

<sup>74</sup> Resuelta el veintidós de abril de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos.

**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 [...]

94. Después, en los precedentes se indicó que esas normas contienen 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.

95. En las citadas sentencias de este Pleno se indicó que 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. Ésta tuvo por objeto eliminar las causales de pérdida de 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<sup>75</sup>. Asimismo, se establecieron las causales de pérdida de nacionalidad mexicana por naturalización señaladas en el apartado B del artículo 37 constitucional.

96. 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”**.
97. A su vez, del análisis de la exposición de motivos se desprende 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, 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”*.
98. 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 las personas comisionadas del organismo garante del cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales federal (artículo 6º, apartado A), las personas comisionadas del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica (artículo 28), las depositarias de los Poderes de la Unión (artículos 55, fracción I, 58, 82, fracción I, 95, fracción I, 99 y 100), la titular de la Auditoría Superior de la Federación (artículo 79), las personas secretarías de despacho (artículo 91), las personas magistradas electorales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículo 99), las personas consejeras del Consejo de la Judicatura Federal (artículo 100), el o la Fiscal General de la República (artículo 102, apartado A, segundo párrafo), las personas gobernadoras de los Estados y las personas magistradas integrantes de los Poderes Judiciales estatales (artículo 116), y las personas magistradas integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México (artículo 122, apartado A, fracción IV).
99. **Razones de la inconstitucionalidad de la porción normativa combatida.** En el presente asunto la cuestión a dilucidar es si, de acuerdo con el artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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.
100. Así las cosas, como en los precedentes citados, debe reiterarse que 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 persona mexicana por nacimiento para ocupar cargos públicos**. Ello pues, 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.

<sup>75</sup> 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.

101. Por consiguiente, este Tribunal Pleno estima que la porción normativa impugnada es **inconstitucional**, pues su contenido es una atribución reservada para el Congreso de la Unión y el Poder Legislativo de Veracruz no está facultado para incorporar el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para ingresar como policía al Servicio Profesional de Carrera Policial en el artículo 121, fracción I, de Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Lo anterior en virtud de que ni la Constitución Federal ni alguna ley emitida por el Congreso de la Unión requiere que los policías sean personas mexicanas por nacimiento para ejercer el cargo en comento.

## VII. EFECTOS.

102. En términos de los artículos 41, fracción IV<sup>76</sup>, y 45, párrafo primero<sup>77</sup>, en relación con el 73<sup>78</sup> de la Ley Reglamentaria, es necesario fijar los alcances de esta sentencia, así como el momento a partir del cual surtirá efectos, lo que se hace en los siguientes términos:

### i. Declaración de invalidez.

103. Con fundamento en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, y en términos de lo argumentado en el estudio de esta ejecutoria, se declara la invalidez del artículo 35, párrafo segundo, fracción V, en su porción normativa "*No haber sido sentenciada o sentenciado por delito doloso o inhabilitado como servidora o servidor público*"; 73, fracción V, en la porción normativa "*o inhabilitada como servidora o servidor público*" y 121, inciso VIII, en la porción normativa "*ni haber sido destituido inhabilitado*" de la Ley Número 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en términos de lo resuelto en el **Apartado A. Violación al principio de igualdad y no discriminación** de esta ejecutoria.

104. Asimismo, se declara la invalidez de los artículos 121, fracción II, en la porción normativa "*ni estar sujeto a proceso penal*" de la Ley Número 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con fundamento en el **Apartado B. Violación al principio de presunción de inocencia y análisis de los requisitos relacionados con no estar sujeto a proceso penal o de responsabilidad administrativa** de esta ejecutoria. Finalmente, se declara la invalidez de artículo 121, fracción I, en la porción normativa "*por nacimiento*" de la Ley Número 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en términos de lo expuesto en el **Apartado C. Requisito de ser mexicano por nacimiento** de esta ejecutoria.

105. Ahora bien, en la demanda se solicitó extender la invalidez al resto de normas que contaran con el mismo vicio de constitucionalidad. En el caso, se advierte que debe extenderse la invalidez a la porción normativa "*por nacimiento*" prevista en el artículo 255, fracción I, de la Ley Número 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, como requisito para ser titular de la Dirección General del Centro de Evaluación y Control de Confianza, por compartir el mismo vicio de constitucionalidad que el analizado en el **Apartado C. Requisito de ser mexicano por nacimiento**.

### ii. Momento en el que surtirá efectos la declaración de invalidez.

106. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45<sup>79</sup>, en relación con el 73<sup>80</sup>, ambos de la Ley Reglamentaria, este Tribunal Pleno está facultado para determinar la fecha en la que producirán sus efectos las sentencias que dicte en este medio de control constitucional. En virtud de que las normas declaradas inválidas no contienen elementos relacionados con la materia penal, tales como una sanción o la tipificación de un delito cuya invalidez podría generar un beneficio al sentenciado, **no procede otorgar efectos retroactivos** a la invalidez. Por ello, la declaración de invalidez surtirá sus efectos a

<sup>76</sup> **Artículo 41 de la Ley Reglamentaria.** Las sentencias deberán contener: (...)

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

(...)

<sup>77</sup> **Artículo 45 de la Ley Reglamentaria.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

(...)

<sup>78</sup> **Artículo 73 de la Ley Reglamentaria.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

<sup>79</sup> **Artículo 45 de la Ley Reglamentaria.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

<sup>80</sup> **Artículo 73 de la Ley Reglamentaria.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

107. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

**SEGUNDO.** Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 73, fracción V, en su porción normativa '*No haber sido sentenciada por delito doloso*', y 125, fracción II, de la Ley Número 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de marzo de dos mil veintiuno.

**TERCERO.** Se declara la invalidez de los artículos 35, párrafo segundo, fracción V, 73, fracción V, en su porción normativa '*o inhabilitada como servidora o servidor público*', y 121, fracciones I, en su porción normativa '*por nacimiento*', II, en su porción normativa '*ni estar sujeto a proceso penal*', y VIII, en su porción normativa '*ni haber sido destituido inhabilitado*', de la Ley Número 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de marzo de dos mil veintiuno y, por extensión, la de su artículo 255, fracción I, en su porción normativa '*por nacimiento*', las cuales surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, conforme a lo expuesto en los apartados VI y VII de esta decisión.

**CUARTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

**En relación con el punto resolutivo primero:**

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

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

**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, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y por consideraciones adicionales, respecto apartado VI, relativo al estudio, en su tema A, denominado "Violación al principio de igualdad y no discriminación", en su subtema A.1, denominado "Estudio del requisito no haber sido sentenciado por delito doloso", consistente en declarar la invalidez del artículo 73, fracción V, en su porción normativa "No haber sido sentenciada por delito doloso", de la Ley Número 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el primero de marzo de dos mil veintiuno. Las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se expresó una mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf con consideraciones distintas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio, en su tema B, denominado "Violación al principio de presunción de inocencia y análisis de los

requisitos relacionados con no estar sujeto a proceso penal o de responsabilidad administrativa”, consistente en declarar la invalidez del artículo 125, fracción II, de la Ley Número 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el primero de marzo de dos mil veintiuno. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández y los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los preceptos referidos, 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 mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y por consideraciones adicionales, respecto apartado VI, relativo al estudio, en su tema A, denominado “Violación al principio de igualdad y no discriminación”, en su subtema A.1, denominado “Estudio del requisito no haber sido sentenciado por delito doloso”, consistente en declarar la invalidez del artículo 35, párrafo segundo, fracción V, en su porción normativa “No haber sido sentenciada o sentenciado por delito doloso”, de la Ley Número 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el primero de marzo de dos mil veintiuno. La señora Ministra Piña Hernández y los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y por consideraciones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio, en su tema A, denominado “Violación al principio de igualdad y no discriminación”, en su subtema A.2, denominado “Requisito de no haber sido inhabilitado”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 35, párrafo segundo, fracción V, en su porción normativa “o inhabilitado como servidora o servidor público”, 73, fracción V, en su porción normativa “o inhabilitada como servidora o servidor público”, y 121, fracción VIII, en su porción normativa “ni haber sido destituido inhabilitado”, de la Ley Número 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el primero de marzo de dos mil veintiuno. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio, en su tema C, denominado “Requisito de ser mexicano por nacimiento”, consistente en declarar la invalidez del artículo 121, fracción I, en su porción normativa “por nacimiento”, de la Ley Número 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el primero de marzo de dos mil veintiuno. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones distintas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio, en su tema B, denominado “Violación al principio de presunción de inocencia y análisis de los requisitos relacionados con no estar sujeto a proceso penal o de

responsabilidad administrativa”, consistente en declarar la invalidez del artículo 121, fracción II, en su porción normativa “ni estar sujeto a proceso penal”, de la Ley Número 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el primero de marzo de dos mil veintiuno. La señora Ministra Piña Hernández y los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo 255, fracción I, en su porción normativa “por nacimiento”, de la Ley Número 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el primero de marzo de dos mil veintiuno. El señor Ministro Pardo Rebolledo y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que las declaratorias de invalidez surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

**En relación con el punto resolutive 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, Ortiz Ahlf, 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.

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

Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Javier Laynez Potisek**.- 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 treinta fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 56/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinte de septiembre del dos mil veintidós. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación. Ciudad de México, a treinta de mayo de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

**VOTOS PARTICULAR Y CONCURRENTES QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 56/2021.**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el veinte de septiembre de dos mil veintidós, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se impugnaron, entre otros, los requisitos de **no haber sido sentenciado por delito doloso** para ocupar la titularidad de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica, previsto en el artículo 73, fracción V, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz; y el de **mexicanidad por nacimiento** para ingresar al Servicio Profesional de Carrera Policial, contemplado en el diverso 121, fracción I, del mismo ordenamiento.

Los preceptos impugnados establecen, en la parte conducente:

**Artículo 73.** A cargo de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica, estará una persona titular de la Dirección, quien será nombrada por el Secretario, y se encargará de su funcionamiento, debiendo cumplir los siguientes requisitos: [...]

**V. No haber sido sentenciada por delito doloso o inhabilitada como servidora o servidor público.**

**Artículo 121.** Para ingresar al Servicio Profesional de Carrera Policial como policía, se hará por convocatoria pública abierta validada por la Comisión del Servicio Profesional de Carrera Policial, bajo los requisitos que se señalan a continuación:

**I. Ser persona mexicana por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; sin tener otra nacionalidad; [...]**

La propuesta de invalidar el requisito previsto en el artículo 73, fracción V, no obtuvo la mayoría calificada para expulsar la norma del ordenamiento jurídico que exige el artículo 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política del país<sup>1</sup>. Toda vez que fui parte de la minoría que consideró que el requisito era constitucional, formulo un **voto particular** para expresar las razones de mi disenso.

Por otra parte, se declaró, por unanimidad<sup>2</sup>, la invalidez del requisito previsto en el artículo 121, fracción I, en la porción “por nacimiento”; y, por extensión de efectos, también se invalidó, aunque por mayoría<sup>3</sup>, una porción normativa idéntica contenida en el artículo 255, fracción I, de la citada legislación<sup>4</sup>. En ambos casos, si bien estuve de acuerdo con las declaraciones de invalidez, no compartí las consideraciones por las cuales se llegó a esa conclusión, por lo cual formulo un **voto concurrente**.

**Voto particular respecto al requisito “no haber sido sentenciada por delito doloso” para acceder a la titularidad de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica.**

En el presente asunto voté en contra de declarar la invalidez del requisito de no haber sido sentenciada por delito doloso previsto en el artículo 73, fracción V, pues considero que se trata de un requisito razonable en función del tipo de funciones que realiza la persona titular de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica, las cuales están directamente vinculadas con la investigación de conductas delictivas.

De conformidad con los artículos 71 y 72 de la Ley 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz<sup>5</sup>, la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica es un área de la Secretaría de Seguridad Pública local que realiza una función esencial en la investigación de conductas que pueden suponer la comisión de delitos de carácter patrimonial y fiscal.

En la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a este precepto, se argumenta que esta exigencia salvaguarda el sistema de seguridad local y procura que quienes ostenten cargos públicos se guíen por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, conforme a lo dispuesto por el artículo 21 de la Constitución Política del país<sup>6</sup>.

Me parece que el Legislativo local advirtió una realidad social que requiere afrontarse de forma sumamente sensible y delicada, alentando la confianza ciudadana respecto a las instituciones de seguridad pública y las personas que las encabezan. Por lo tanto, el requisito tiene como finalidad que las personas que ocupen la titularidad de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica tengan una trayectoria sin mácula

<sup>1</sup> Las Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor de declarar la invalidez. La Ministra Piña Hernández, los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán y la suscrita votamos en contra.

<sup>2</sup> De las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández y la suscrita, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>3</sup> Las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y la suscrita y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votamos a favor de la invalidez por extensión. La Ministra Piña Hernández y el Ministro Pardo Rebolledo votaron en contra.

<sup>4</sup> **Artículo 255.** Para ser titular de la Dirección General del Centro de Evaluación y Control de Confianza se requiere:

**I. Ser de nacionalidad mexicana por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos;**

<sup>5</sup> **Artículo 71.** La Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública, con autonomía técnica y de gestión, **para la investigación y detección de operaciones con recursos de procedencia ilícita que se efectúen en el Estado.**

**Artículo 72.** La Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica, tiene como principal actividad **generar, obtener, integrar, analizar, y evaluar la información patrimonial, fiscal y económica proveniente de actividades irregulares que originen en las personas beneficios o incrementos económicos injustificables**, a través de la coordinación con las autoridades competentes en la materia.

Para efectos de lo anterior, se mantendrá una interconexión compatible con las autoridades competentes en la materia, con las que se establezca la coordinación correspondiente.

<sup>6</sup> En ella se indica que a través de la Ley 834 se busca “*impulsar el fortalecimiento institucional y la mejora continua en el desempeño de los elementos y de las instancias integrantes del Sistema Estatal de Seguridad Pública, para que se conduzcan bajo los principios de legalidad, objetividad, equidad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respecto a los derechos humanos. Aunado a la necesidad de contar con un instrumento fundamental para la implementación coordinada, coherente y uniforme de las políticas de seguridad pública [...]*”.

en materia penal, precisamente por las responsabilidades asignadas, que se vinculan directamente con la investigación de posibles conductas delictivas.

Finalmente, considero pertinente destacar que he sostenido un criterio *similar* en las acciones de inconstitucionalidad **106/2019**, en la que el Tribunal Pleno analizó el requisito de “*no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria*” para que una persona sea designada Vicefiscal o Titular de una Fiscalía Especializada en el Estado de Tamaulipas<sup>7</sup>; **182/2020**, en la que se estudió la exigencia de “*no haber sido condenado por delito doloso*” para que una persona acceda al cargo de Comisionada del Sistema Penitenciario de Baja California<sup>8</sup>; y **259/2020**, en la que se analizó el requisito de “*no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión*” para ocupar el cargo de juez de jurisdicción administrativa o especializado en responsabilidades administrativas del Estado de Chiapas<sup>9</sup>.

Por estas mismas razones, voté en contra de la propuesta de extender los efectos de invalidez al artículo 121, fracción II, del mismo ordenamiento<sup>10</sup>, que contempla un requisito similar para ingresar al Servicio Profesional de Carrera Policial<sup>11</sup>.

**Voto concurrente respecto a la consideración que establece la falta de competencia de las entidades federativas para establecer el requisito de mexicanidad por nacimiento.**

Por otra parte, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 121, fracción I, en la porción “por nacimiento”, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz, el cual establece como requisito para ingresar como policía al Servicio Profesional de Carrera Policial ser mexicano por nacimiento; y la hizo extensiva al diverso 255, fracción I, que exige el mismo requisito para la persona titular de la Dirección General del Centro de Evaluación y Control de Confianza. La mayoría consideró que las entidades federativas no son competentes para reservar el acceso a cargos públicos a mexicanos por nacimiento.

A continuación, expongo las razones por las que no comparto el criterio mayoritario en torno a la incompetencia de los Congresos locales, así como las que, en mi opinión, debieron de sustentar la invalidez de las normas a la luz del derecho humano a la igualdad, que evidentemente resultaba transgredido en este caso.

Respondo primero a dos interrogantes previas, que me permitirán entonces exponer las consideraciones de fondo.

**1. ¿El Congreso de Veracruz estaba legislando en materia de nacionalidad, como para poder sostener que interfería con una facultad exclusiva del Congreso de la Unión?**

La respuesta es **no**. La nacionalidad está regida por el artículo 30 Constitucional, y el diverso 73 que reserva facultad expresa al Congreso de la Unión para “XVI. Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República”.

Ninguna de tales actividades estaba llevando a cabo el legislador del Estado de Veracruz, al restringir el acceso a un cargo público de dicha entidad respecto a quienes fueran mexicanos por nacimiento.

<sup>7</sup> Resuelta el 19 de abril de 2021, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita, y de los Ministros Franco González Salas, Laynez Potisek, y Pérez Dayán, respecto del considerando relativo a reconocer la validez de los artículos 21, fracción IV, en su porción normativa “*no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria*”, y 24, fracción IV, en su porción normativa “*no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria*”, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea votaron en contra. La Ministra Piña Hernández y la suscrita anunciamos sendos votos concurrentes. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares. Los Ministros Franco González Salas y Laynez Potisek reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

<sup>8</sup> Resuelta el 17 de agosto de 2021, por mayoría de siete votos de la Ministra Esquivel Mossa y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea a favor de declarar la invalidez del artículo 17, fracción IV, de la Ley que crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California. Las Ministras Piña Hernández y la suscrita, así como los Ministros Laynez Potisek (ponente) y Pérez Dayán votamos en contra de la propuesta. Como no alcanzó votación calificada, se desestimó la declaratoria de invalidez del mencionado artículo.

<sup>9</sup> Fallada el 30 de noviembre de 2021, por mayoría de seis votos a favor de la declaratoria de invalidez de la porción normativa “*no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión*”, de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea. Las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita, y los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votamos en contra. Como no alcanzó votación calificada, se desestimó la declaratoria de invalidez de la porción normativa impugnada.

<sup>10</sup> **Artículo 121.** Para ingresar al Servicio Profesional de Carrera Policial como policía, se hará por convocatoria pública abierta validada por la Comisión del Servicio Profesional de Carrera Policial, bajo los requisitos que se señalan a continuación:

**II. [...] no haber sido condenada o condenado por sentencia irrevocable por delito doloso [...]**

<sup>11</sup> Dicha propuesta no fue aprobada al registrarse sólo cinco votos a favor de las Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales; y seis en contra de la Ministra Piña Hernández, los Ministros Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea y el de la suscrita.

## 2. ¿El artículo 32 constitucional crea un catálogo absoluto y exclusivo de cargos que entrañen la mexicanidad por nacimiento?

No, y para clarificar esta respuesta, conviene transcribir el precepto:

**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**. [...]*

Ciertamente, la Constitución Política del país contiene el requisito de la mexicanidad por nacimiento para acceder a diversos cargos, por ejemplo, Presidente de la República, Secretario de Estado, Diputada, Senadora, Ministra y/o Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fiscal General de la República, Auditor Superior de la Federación, Gobernador de un Estado, Comisionado del Instituto Federal de Telecomunicaciones o de la Comisión Federal de Competencia Económica o del órgano garante en materia de transparencia, Magistrado electoral y Consejero de la Judicatura Federal; así como para pertenecer al Ejército, a la Armada, a la Fuerza Aérea, o para ser capitán, piloto, patrón, maquinista de embarcaciones o aeronaves mexicanas<sup>12</sup>, etcétera.

Lo anterior no significa, ni ha significado históricamente, que tales sean los únicos cargos públicos que estén amparados por el artículo 32 antes transcrito. El artículo 32 se limita a regular los cargos y funciones previstos **en la propia** Constitución Federal, sin que de ahí pueda desprenderse que pretenda regular más allá que los previstos **en ella misma y en otras leyes del Congreso de la Unión**.

Es evidente que la legislación interna de los Estados no emana del Congreso de la Unión sino de los Congresos locales, y también es cierto que no existe mandato expreso en este artículo 32 en el sentido que los Estados se entiendan comprendidos en tal reserva. No hay indicios de tal pretendida generalidad, sino, al contrario, los hay de contención y de deferencia al legislador local (se refiere solo a otras leyes del Congreso de la Unión).

Lo anterior explica que las constituciones de las entidades federativas suelen contener disposiciones relativas a que reservan ciertos cargos públicos para quienes poseen la mexicanidad por nacimiento, cargos como el de gobernador, diputada, fiscal general, integrante de ayuntamiento, magistrada de tribunal local, etcétera.

Tal es el arreglo político mexicano, amparado en el pacto federal previsto en la Constitución Política del país, medularmente en el artículo 40, que dispone que “*es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental*”.

Precisamente por existir este régimen de competencias es que el estudio al respecto, el competencial, debe ser preferente.

### I. Competencia de las legislaturas locales para regular supuestos de acceso a cargos públicos relacionados con la nacionalidad.

En virtud de que el análisis de competencia de las legislaturas locales para legislar en cierta materia **es de estudio preferente**, lo primero por definir es si éstas cuentan o no con la facultad de establecer como requisito a un cargo público local el “*ser mexicano por nacimiento*”.

Una correcta metodología en estos casos consiste en definir, en primer lugar y con claridad suficiente, el régimen de competencias a favor de los Estados conforme a los principios del federalismo mexicano, sin introducir aspectos ajenos ni de derechos humanos porque constituyen un nivel o parámetro distinto de análisis de validez constitucional (del que me ocupó más adelante en el presente voto concurrente).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículos 40<sup>13</sup> y 41<sup>14</sup>, un régimen federal que otorga **autonomía a los Estados en todo lo concerniente a su régimen interior** con la

<sup>12</sup> Artículos 82, 91, 55, 58, 95, 102, 79, 116, 28, 6, 99, 100 y 32 constitucionales.

<sup>13</sup> **Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

<sup>14</sup> **Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente

única limitación de las estipulaciones y **reglas mínimas** del pacto federal, las cuales por su propia naturaleza deben ser **expresas**.

Al respecto, el artículo 124 constitucional delimita claramente las competencias entre la Federación y los Estados conforme al principio de que las facultades que no están **expresamente** concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México<sup>15</sup>; es decir, un régimen constitucional de competencias exclusivas para la Federación y una distribución residual a los Estados.

En el caso concreto, el primer aspecto por clarificar es que **el legislador local de Veracruz no está legislando en materia de nacionalidad**, sino **condicionando un cargo al requisito de mexicanidad por nacimiento**, lo cual consiste en categorizar o definir el perfil para ingresar como policía al Servicio Profesional de Carrera Policial y para la titularidad de la Dirección General del Centro de Evaluación y Control de Confianza, conforme a requisitos que considera deseables según su visión de las necesidades de su entidad.

Por tanto, si la reserva de legislar el requisito de mexicanidad por nacimiento para ocupar ciertos cargos públicos, **no se encuentra prevista como competencia exclusiva de la Federación** en el artículo 73 constitucional ni en el diverso 32 ni en ningún otro, se debe reconocer la deferencia a la soberanía de los Estados en su régimen interior e interpretar que sí pueden prever en sus leyes dicho requisito.

En virtud de que todo lo no reservado a la Federación se entiende conferido a los Estados, el régimen de competencias se integra por reglas mínimas y expresas. Por esta razón, **no comparto que se pueda desentrañar una facultad exclusiva a la Federación en detrimento de los Estados a partir de algún ejercicio interpretativo que no toma en cuenta la metodología que demanda un pacto federal constitucional**, como lo es analizar en primer término el régimen de competencias.

De lo contrario, queda el precedente de que el régimen federal es algo así como una figura retórica siendo que es la realidad nacional, y a merced de cualquier tema que se pretexto o se perciba apremiante se puede difuminar o reescribir el régimen de competencias constitucional.

Si bien es misión de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretar y salvaguardar la Constitución Federal, esto no significa erigirse en constituyente para atribuirle a la Federación competencias o temas que no están distribuidos así en el propio pacto federal.

## **II. Razonabilidad de la exigencia de ser “mexicano por nacimiento” en el caso concreto.**

Por todo lo anteriormente expuesto, considero que el Congreso del Estado de Veracruz sí tenía competencia para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento.

Salvaguardada la competencia residual, se puede entonces realizar un análisis de razonabilidad al caso, y así resulta evidente que no existe ninguna justificación constitucionalmente válida que demande la mexicanidad por nacimiento para ocupar el puesto de policía del Servicio Profesional de Carrera Policial ni para la titularidad de la Dirección General del Centro de Evaluación y Control de Confianza.

Tal restricción no es correcta ni pertinente respecto a las labores a desempeñar. Siendo entonces que no hay justificación para esta exigencia, es que las normas resultan discriminatorias y, por ende, inconstitucionales. Considero que esto debió concluirse en la resolución de la presente acción de inconstitucionalidad, porque esta era la materia del análisis y ese era el método<sup>16</sup>.

Es posible que estemos ante un tema -exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento para diversos cargos- que muy rara vez (si acaso) las legislaturas locales lograrían justificar respecto a por qué necesitan ese requisito de ser mexicano por nacimiento para tal o cual cargo. Advierto también que el análisis de la razonabilidad puede conducir en la gran mayoría de los casos a la invalidez de la norma; sin embargo, como he señalado, el régimen federal permite una competencia *a priori* en las exigencias de los cargos que configuran su orden de gobierno. Si resulta que se están creando hipótesis discriminatorias con esa exigencia, debería ser un tema para analizarse a partir de una razonabilidad caso por caso.

Por lo anterior, si bien compartí la declaración de invalidez de las normas, me aparto de las consideraciones que hacen referencia a la falta de competencia de las legislaturas locales para requerir la mexicanidad por nacimiento.

---

Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. (...).

<sup>15</sup> **Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

<sup>16</sup> “IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESCRITO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)”. Jurisprudencia 1a./J. 37/2008, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVII, abril de 2008, página 175.

Ministra **Ana Margarita Ríos Farjat**.- 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 seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de los votos particular y concurrente que formula la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en relación con la sentencia del veinte de septiembre de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 56/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a treinta de mayo de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

**LISTA de seis candidatas a integrar la terna que será propuesta a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión para la designación de Magistrada de Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que obtuvieron la votación necesaria para participar en la segunda etapa del procedimiento regulado en el Acuerdo número 4/2023; así como convocatoria para la respectiva sesión de comparecencias.**

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

LISTA DE SEIS CANDIDATAS A INTEGRAR LA TERNA QUE SERÁ PROPUESTA A LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA LA DESIGNACIÓN DE MAGISTRADA DE SALA REGIONAL ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, QUE OBTUVIERON LA VOTACIÓN NECESARIA PARA PARTICIPAR EN LA SEGUNDA ETAPA DEL PROCEDIMIENTO REGULADO EN EL ACUERDO NÚMERO 4/2023; ASÍ COMO CONVOCATORIA PARA LA RESPECTIVA SESIÓN DE COMPARECENCIAS.

La referida lista se integra por las siguientes candidatas:

1. CORREA ALFARO NANCY
2. CRUZ VALLE ARACELI YHALÍ
3. GUEVARA Y HERRERA MARÍA CECILIA
4. MACEDO BARCEINAS AIDÉ
5. MERCADO RAMÍREZ MARTHA LETICIA
6. SÁNCHEZ RUBIO MARÍA FERNANDA

Asimismo, se convoca a las candidatas que integran la lista anterior para comparecer en la sesión pública que celebrará el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el lunes diez de julio de dos mil veintitrés, a las once horas, en términos de lo previsto en el Punto Quinto del citado Acuerdo Plenario.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta LISTA DE SEIS CANDIDATAS A INTEGRAR LA TERNA QUE SERÁ PROPUESTA A LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA LA DESIGNACIÓN DE MAGISTRADA DE SALA REGIONAL ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, QUE OBTUVIERON LA VOTACIÓN NECESARIA PARA PARTICIPAR EN LA SEGUNDA ETAPA DEL PROCEDIMIENTO REGULADO EN EL ACUERDO NÚMERO 4/2023; ASÍ COMO CONVOCATORIA PARA LA RESPECTIVA SESIÓN DE COMPARECENCIAS, fue aprobada por el Tribunal Pleno en Sesión Privada celebrada el día de hoy, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Presidenta Norma Lucía Piña Hernández.- Ciudad de México, a tres de julio de dos mil veintitrés.- Rúbrica.